

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

**La gestión aduanera paraguaya (2003 – 2012): Un estudio de caso sobre las aduanas de Ciudad del Este.**

Diego Roberto Acosta Torres.

Foz do Iguaçu – PR  
Noviembre 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLITICA  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

**La gestión aduanera paraguaya (2003 – 2012): Un estudio de caso sobre las aduanas de Ciudad del Este.**

Diego Roberto Acosta Torres.

Trabajo de Conclusión de Curso presentado a la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana como requisito para la obtención del título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Suellen M. P. de Oliveira.

Foz do Iguaçu – PR  
Noviembre 2015

Diego Roberto Acosta Torres.

**La gestión aduanera paraguaya (2003 – 2012): Un estudio de caso sobre las aduanas de Ciudad del Este.**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado a la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana como requisito para la obtención del título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Suellen de Oliveira (Orientadora) - UNILA

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Tereza Maria Spyer Dulci – UNILA

---

Prof. Dr. Micael Alvino Da Silva - UNILA

Foz do Iguaçu – PR

Noviembre 2015

A Dios, porque la gloria y la honra es para ti Señor.

A mis padres, por haberme apoyado en todo momento a pesar de los 330 km de distancia.

## **Agradecimientos**

A Dios, por haberme dado paciencia para poder continuar y no morir en el intento. De corazón y humildemente agradezco primeramente a Dios.

A la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, por darme la oportunidad de formar parte de ella y formarme como profesional.

A mi orientadora Dra. Suellen Mayara Péres de Oliveira, por el apoyo brindado, por sus conocimientos y experiencia de vida, el cual fue de mucha ayuda para la conclusión exitosa de esta investigación.

A mis padres y hermanos, que fueron pilares fundamentales durante estos cuatro largos años. Gracias por creer en mí y en mis sueños.

A mis amigos cercanos, Emilce, Leticia, Verónica, Karen, Ana Laura, Gustavo, Bladimir y Damián, que estuvieron conmigo en las buenas y en las malas, más en las malas, para hacer mi camino más sencillo y pasar de la mejor manera ésta etapa de mi vida. Les agradezco y hago presente mi gran afecto hacia ustedes, mi segunda familia.

Y a todos aquellos familiares y amigos que no recordé al momento de escribir esto, ustedes saben quiénes son.

## FICHA CATALOGRAFICA

ACOSTA TORRES, Diego. La gestión aduanera paraguaya (2003 – 2012): Un estudio de caso sobre las aduanas de Ciudad del Este. Foz do Iguaçu: UNILA, 2015.

xii, f. 89f: il.; 31 cm.

Orientadora: Dra. Suellen Mayara Péres de Oliveira

Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino-americana, 2015.

Referências: 89 f.

Palavras chaves: Paraguay - aduanas – Ciudad del Este – MERCOSUR - corrupción – comercio exterior – reforma aduanera.

## RESUMEN

El Paraguay se ha caracterizado desde décadas atrás por constantes actos de corrupción en todos los ámbitos, siendo las cuestiones aduaneras uno de los blancos favoritos de la misma. Tal dato es alarmante, considerando que las aduanas son las puertas de entrada y salida del comercio internacional. El presente trabajo tiene como objetivo analizar de qué forma y por quién es administrada la gestión aduanera paraguaya, enfocando en una aduana en particular, que es la aduana de Ciudad del Este (Puente de la Amistad), partiendo de la reforma aduanera (2003-2005). Los conceptos guías que fueron utilizados a lo largo del trabajo son: la facilitación del comercio y gestión aduanera. La comprensión de estos dos conceptos constituye un elemento importante para entender la política de desarrollo de las aduanas. Los métodos utilizados fueron los análisis, tanto cualitativo como cuantitativo de las recaudaciones de exportación e importación de la aduana ya mencionada. Con la revisión de los datos estadísticos sobre las recaudaciones de la aduana de Ciudad del Este, concluimos que las reformas realizadas tuvieron un impacto positivo, sin embargo las aduanas que mayor recaudación posee son las aduanas privadas. Por último vemos la integración regional, en especial el MERCOSUR juega un papel importante en el comercio exterior paraguayo y por ende en las aduanas.

**Palabras claves:** Paraguay - aduanas – Ciudad del Este – MERCOSUR - corrupción – comercio exterior – reforma aduanera.

## **RESUMO**

O Paraguai tem sido caracterizado desde há décadas atrás por constantes atos de corrupção em todas as áreas, sendo as questões aduaneiras a fonte mais destacada. Esses dados são alarmantes, considerando que as alfândegas são as portas de entrada e saída do comércio internacional. Este trabalho tem como objetivo analisar como e por quem é administrada a gestão aduaneira paraguaia, em particular, a aduana de Cidade do Leste, com base na reforma aduaneira (2003- 2005). Os conceitos guias que serão utilizados na pesquisa são: a facilitação do comércio e a gestão aduaneira. Entender esses conceitos foi de suma importância para compreender a política de gestão das alfândegas. Os métodos de análise utilizados foram: o método qualitativo e quantitativo das arrecadações nas exportações e importações da alfândega acima mencionada. Após a investigação concluída podemos dizer que as reformas tiveram impacto positivo, no entanto as alfândegas que mais arrecadam são as privadas. Finalmente vemos que a integração regional, especialmente o MERCOSUL desempenha um papel importante no comércio exterior paraguaio e por conseguinte as alfândegas.

**Palavras chaves:** Paraguai – alfândegas – Cidade do Leste – MERCOSUL - corrupção – comércio exterior – reforma aduaneira.



*“El hombre planea su futuro, pero Dios le marca el rumbo”.*

**(Proverbio 16:9).**

## **TABLAS**

<b>Tabla 1.</b> Recaudación total (Gs) de todas las Aduanas ubicadas en Ciudad del Este 2003-2012. ....	52
<b>Tabla 2.</b> Oficinas aduaneras en territorio nacional. ....	55
<b>Tabla 3.</b> Principales importaciones (mil) por administraciones. ....	56
<b>Tabla 4.</b> Principales exportaciones (mil) por administraciones. ....	57

## **GRÁFICOS**

<b>Grafico 1.</b> Principales destinos de exportación del Paraguay 2002-2012. ....	49
<b>Grafico 2.</b> Principales destinos de las exportaciones totales de Paraguay, sin energía eléctrica 2002-2012. ....	50
<b>Grafico 3.</b> Principales destinos de las importaciones de Paraguay 2002-2012...	60
<b>Grafico 4.</b> Principales productos de las importaciones de Paraguay 2002-2012.	61
<b>Grafico 5.</b> Principales productos de las importaciones de Paraguay 2002-2012.	61

## **IMAGEN**

<b>Imagen 1.</b> Administraciones de aduanas en el Paraguay – Ciudad del Este. ....	54
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS**

AEC: Arancel Externo Común

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ANNP: Administración Nacional de Navegación y Puertos

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CADEP: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

CAM: Código Aduanero del MERCOSUR

CAN: Comunidad Andina

CIP: Centro de Importadores del Paraguay

CMC: Consejo Mercado Común

DINAC: Dirección Nacional de Aeronáutica Civil

DNA: Dirección Nacional de Aduanas

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio

IRPC: Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente

ISC: Impuesto Selectivo al Consumo

OMC: Organización Mundial del Comercio

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

RAE: Real Academia Española

SOFIA: Sistema de Computación para el Flete Internacional

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ADUANA .....</b>	<b>14</b>
1.1 Origen de la aduana .....	14
1.2 Definición de aduana. ....	16
1.3 Funciones de la aduana.....	17
1.4. Principios de la aduana.....	18
1.5 Clasificación de la aduana. ....	20
1.6 La gestión aduanera .....	20
1.7 La gestión aduanera de lo tradicional a lo moderno .....	21
1.8 Historia de la aduana en Paraguay.....	23
1.9 Dirección Nacional de Aduanas (DNA) .....	26
<b>CAPITULO II: EL PARAGUAY: EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO EXTERIOR .....</b>	<b>28</b>
2.1 Contexto macroeconómico paraguayo .....	28
2.2 Reformas estructurales del Estado paraguayo. ....	34
<b>CAPÍTULO III: CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO EXTERIOR PARAGUAYO.....</b>	<b>42</b>
3.1 Características de las exportaciones paraguayas.....	45
3.2 Características de las importaciones paraguayas.....	59
<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>64</b>
<b>REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>72</b>

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad hablar de comercio exterior en Paraguay es hablar de un tema muy poco conocido, a pesar de ser una de las actividades más preponderantes del país, debido a que la gran parte de ingreso económico se debe a operaciones de comercio exterior dentro del territorio paraguayo. Existen dos puntos relevantes que se han convertido en una problemática para un mayor crecimiento económico; la primera es la posición geográfica, Paraguay no cuenta con salida al mar, es decir no posee puertos marítimos que faciliten una comercialización directa de exportaciones e importaciones, lo que genera un posible impacto sobre el comercio, por consiguiente los costos adicionales en las cadenas de logística para el traslado del mismo son más costosas, por eso una mala gestión de las aduanas se presenta como un obstáculo para la competitividad de Paraguay con otros países. El segundo punto importante es la precariedad en la infraestructura caminera paraguaya, con carreteras no aptas e inseguras para el traslado de container con miles de toneladas de algún producto en particular, siendo éste más un obstáculo para lograr un comercio internacional más dinámico.

Dentro del cuadro físico presentado anteriormente podemos conceptualizar el término aduana como un punto que divide un país con otro; una frontera donde se revisan las mercancías que entran o salen de un país, las cuales necesitan fundamentarse bajo ciertas normas o reglas que faciliten el control de ingreso de dichas mercaderías, no teniendo que afectar la producción nacional, la salud pública, la paz o la seguridad de una nación. En síntesis, podemos decir que las aduanas engloban varios factores que determinan una comercialización rápida e eficiente de producción nacional e internacional (BELTRAN; FLORES; GONZALEZ; SANDOVAL; VILLARREAL, 2007:19).

En este sentido es importante resaltar que las aduanas constituyen una gran parte de la economía paraguaya y viene de un proceso largo de repunte, donde estas dos últimas décadas fueron de suma importancia para limpiar el mal concepto que los demás países del mundo tenían después del fin de la dictadura paraguaya. Pero partiendo de esta idea de mal concepto vemos que el término utilizado para denominar a Paraguay como un país corrupto antes que nada, es una mala identidad construida acerca del país, el cual se constituyó y se

profundizó por causa de los informes de las organizaciones internacionales que hablaban sobre la imagen que se tenía acerca del Paraguay, dándole por hecho como un Estado corrupto de difícil inversión a causa de ello y del tráfico ilegal en general.

Es imposible hablar del papel comercial desempeñado por las aduanas, sin enfatizar que el mismo está teñido de cuestiones ligadas a la corrupción y al contrabando; por lo que tales conceptos han sido muy discutidos en el Paraguay a lo largo de varias décadas. La imagen construida que los demás países manejaban respecto a Paraguay se debía principalmente a las huellas dejadas por un período largo de dictadura y una posterior transición a la democracia. El problema central en el Paraguay es el bajo crecimiento económico y la persistencia de la pobreza y la desigualdad. Para los institucionalistas, estos obstáculos tienen origen en el escaso desarrollo de las instituciones del Estado, lo que genera una alta informalidad y una débil presencia de la economía de mercado (BORDA, 2006:8).

Esta imagen construida acerca de Paraguay puede ser considerada como fruto del preconceito general acerca de las dictaduras, las cuales eran conocidas por ser represoras de los derechos humanos, que trajo consigo graves consecuencias tanto en lo político, social y económico para algunos países, en especial para el Estado paraguayo. Según las palabras de Fernando Rabossi (2010) tanto Paraguay como Ciudad del Este están asociados con estereotipos creados, los cuales son sinónimo de producto falsificado o de mala calidad y el país, en términos generales, está asociado con esa imagen construida (RABOSSÍ, 2010:1). Precisamente por ello, podemos decir que llamar a Paraguay como un país corrupto es una imagen construida tan naturalizada desde décadas atrás que ni siquiera es pensado como un problema de estereotipo ni de falta de respeto hacia el país.

Los factores anteriormente citados y el interés por adentrarnos al estudio y revelar ciertos datos, considerando la suma importancia jugada por tal institución en el aspecto económico y porque no, social del país, nos lleva a centrarnos en un punto clave para la comprensión del tema, el cual se limitaría en: “Cómo son administradas las aduanas por el Estado paraguayo y por quién son direccionadas las mismas”.

La época dictatorial y la posterior transición hacia la democracia, ha generado un ambiente de inestabilidad política, plasmándose ante todo en una mala administración de las entidades públicas. Partiendo de ello, y en comparativa, vemos que las nuevas reformas de Estado a nivel nacional encaradas fueron modificaciones hechas en una determinada estructura por el gobierno ascendido en 2003, constituyendo cambios importantes que alteraron bases pre-establecidas (BORDA, 2006:30). Las tres reformas desarrolladas desde el 2003 en adelante fueron: la Reforma en las Cajas Fiscales (2003), la Adecuación Fiscal y el Nuevo Código Aduanero (2004), siendo ésta última, la reforma que tiene un impacto directo en el desarrollo y fortalecimiento en las actividades concernientes al comercio exterior paraguayo:

La aprobación de la Ley 2422 de la Reforma del “Código Aduanero” el 15 de julio de 2004, pretende aportar cambios relevantes a la gestión de la Dirección Nacional de Aduanas y tiene por objetivo la transparencia en la gestión aduanera, la modernización y profesionalización de la Aduana y la facilitación del Comercio Exterior. (BORDA, 2006:31).

Por lo que respecta a la aprobación de la Ley 2422 de la Reforma del Nuevo Código Aduanero vemos que, el mismo se constituye como un mecanismo legal para el mejoramiento y la transparencia en las recaudaciones aduaneras de las exportaciones e importaciones realizadas dentro del territorio paraguayo. A la vez, garantiza la eficacia y efectividad dentro de la aduana logrando así una facilitación del comercio exterior paraguayo.

En el contexto de la gestión aduanera paraguaya y de la nueva reforma, el estudio de caso se dará respecto a una aduana y un período en particular: “La aduana de Ciudad del Este - Puente de la Amistad (2003-2012)”. Dentro de este periodo 2003-2012 es importante resaltar que el trabajo abarcará hasta antes de la crisis política ocurrida en Paraguay el 15 de junio del 2012, el cual para muchos paraguayos, críticos y analistas puede ser considerado como un ‘golpe de estado’ contra el ex presidente Fernando Lugo, acusado por el mal desempeño de sus funciones, responsabilizándolo específicamente por la muerte de diecisiete personas en un enfrentamiento entre campesinos y policías ocurrido en Curuguaty, departamento de Canindeyú. Con respecto a esto es importante mencionar que la cuestión política paraguaya no será profundizada y tratará solo temas concernientes al tema.

Por otra parte, el estudio de caso sobre la aduana de Ciudad del Este – Puente de la Amistad, forma parte de la zona de Triple Frontera, siendo poseedor de una ubicación geográfica estratégica para el buen desarrollo de los procesos de integración regional como internacional que el Paraguay lleva a cabo. Siendo así, dicha aduana, juega un papel importante en la economía regional y nacional, fuertemente atenuado por el hecho de ser el mercado económico más grande del Paraguay y por ser el tercer mercado más grande a nivel mundial después de Miami y Hong Kong.

En este sentido Fernando Rabossi en su obra “Como pensamos la Triple Frontera” explica que las fronteras poseen varias denominaciones, el cual son llamadas comúnmente como: hitos, tripartito o trifinio, a la vez los espacios donde están localizados estos puntos son considerados como región, área de Tres Fronteras o simplemente Triple Frontera. Para que el concepto del mismo sea completo, estas denominaciones estarían asociadas a la presencia de una pequeña población, es decir; la región dependería de tal población (RABOSSI, 2011:1).

La Triple Frontera de esta zona en especial, comenzó a articularse en América Latina a finales de la década del 50', al completarse la fundación de la última ciudad que conforma el mismo (Puerto Presidente Stroessner, hoy en día Ciudad del Este). Además al hablar de Triple Frontera en América Latina nos damos cuenta que nos referimos a esta región puntualmente, ya que este término constituye un punto geográfico donde convergen las fronteras de Argentina, Paraguay y Brasil, siendo una región inter-ligada como una unidad urbana, donde representa aspectos de personas y culturas de diferentes orígenes (RABOSSI, 2011:2).

Es imposible no resaltar el particular fenómeno de intercambio de bienes existente en la Triple Frontera. El cual desde la fundación de Ciudad del Este existe una constante interacción en la economía comercial del mismo, basado en el flujo de bienes o servicios y como no podrían faltar las personas dedicadas a actividades lícitas e ilícitas que allí se desarrolla, así la ciudad sería el epicentro de estas actividades. El desarrollo comercial del mismo a partir de la década del 80' se da con la creación del concepto de Zona Franca, logrando así un repunte en la economía local, mediante este repunte a la vez dificultaba enormemente el control y fiscalización de este espacio y facilitaba el contrabando mediante la



venta ambulante o directa de bienes de todo tipo, ya sea en la misma calle o negocio. Así el comercio de bienes en esta región fue un fenómeno único que simboliza la historia de la Triple Frontera.

En el marco de investigación del tema abordado nos encontramos con tesis que abarcan y tratan no sobre las especificidades del presente trabajo, sin embargo aborda conceptos generales importantes para el desarrollo del tema, entre ellos encontramos temas referentes a los conceptos sobre las aduanas, la influencia del comercio exterior en las actividades de los puertos y aduanas de los países, también sobre la gestión aduanera como instrumento de facilitación del comercio y por último el sistema aduanero en general.

Es necesario realizar una revisión de diferentes autores, considerando que actualmente existe una diversidad de términos. Las aduanas son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercaderías, así como los medios en que éstas son transportadas (BELTRAN; FLORES; GONZALEZ; SANDOVAL; VILLARREAL, 2007:18).

En la tesis de Percy Pilco (2008) tomamos como referencia el abordaje de conceptos básicos que están presentes en el trabajo, el mismo explica la facilitación del comercio como la simplificación y armonización de los procedimientos internacionales que rigen el comercio, entendiéndose por tales las actividades, prácticas y formalidades relacionadas con la recopilación, presentación, comunicación y procesamiento de datos necesarios para la circulación de mercancías en el comercio internacional (PILCO, 2008:38). Con este término observamos que la facilitación del comercio tiene como objetivo encontrar el camino para ampliar el comercio y los beneficios relacionados con el desarrollo.

En la misma tesis de Pilco (2008) explica también el concepto de gestión aduanera, el cual es orientada a facilitar el comercio, donde ayudaría a reducir los costos de transacción y las deficiencias institucionales que obstaculizan el comercio internacional, a su vez reforzara su capacidad para reconocer y defender sus intereses en el marco de las negociaciones multilaterales (PILCO, 2008:39,40).

Por último es necesario decir que el trabajo de Percy Pilco es uno de los pocos autores que tratan las cuestiones de las aduanas en un contexto general, haciendo referencia que el mismo tiene mucha influencia con relación a la gestión aduanera paraguaya en la actualidad, utilizando términos y conceptos que a lo largo del trabajo serán utilizados para una mejor comprensión del tema. Esto demuestra la suma importancia de este proyecto, el cual es producir nuevas fuentes de conocimientos que con el paso de la investigación esas referencias serán ampliadas y desarrolladas con la práctica continua del mismo.

En este punto, es necesario resaltar que ésta investigación fue hecha partiendo de investigaciones directas, considerando el hecho de que no hay bibliografía, autores, hipótesis, trabajos o tesis previas referentes al tema en cuestión, por lo que será una investigación enfocada netamente a la creación de nuevos conocimientos acerca de la gestión aduanera paraguaya, basados en una investigación descriptiva que analizará la gestión aduanera evaluando las reformas ya mencionadas.

Por eso, la investigación acerca de las reformas ya mencionadas se justifica mediante qué, en décadas anteriores el Paraguay se encontraba en una situación política y económica no favorable, siendo considerado como un país corrupto y siendo uno de los países con peores niveles de institucionalidad pública en Latinoamérica. En este sentido, la situación paraguaya era alarmante; ya que la corrupción era uno de los problemas más serios que sufría el país. En este contexto y dentro del ranking de las instituciones públicas nacionales más corruptas según el informe elaborado por el Instituto del Banco Mundial (2000) la Dirección Nacional de Aduanas está en el puesto número uno con un porcentaje de 8,7 (BANCO MUNDIAL, 2000:s/f).

Aquí, cabe destacar que los únicos informes encontrados acerca del Paraguay son los informes del Banco Mundial, denominándolo como un estado corrupto y que ubicaba a las aduanas paraguayas como la institución pública más corrupta del país. Con esto nos da a entender que, las reformas desarrolladas desde el 2003 en adelante como la Reforma en las Cajas Fiscales, la Adecuación Fiscal y el Nuevo Código Aduanero, tuvieron un impacto en el desarrollo y fortalecimiento en las bases del Estado paraguayo, mediante las presiones de las

organizaciones internacionales para acabar o minimizar los problemas graves de corrupción que sufría el país en gran parte de las instituciones públicas.

Las gestiones mal realizadas llevaron a una conceptualización negativa acerca de las instituciones que manejaban las aduanas hasta ese entonces. Así, el Nuevo Código Aduanero trajo consigo desafíos necesarios que tuvieron que afrontar las instituciones públicas, sobre todo en lo que respecta a la adaptación a las necesidades actuales exigidas a nivel global, caso contrario, el Estado y las empresas en general se verían vulnerables a sufrir efectos negativos en sus niveles de competitividad.

Es fundamental destacar el hecho de que en Paraguay es muy limitada la cantidad de obras de investigación acerca de la aduana, en especial la aduana de Ciudad del Este, no teniendo datos correlativos sobre el comercio exterior paraguayo, dificultando la realización de una evaluación sistemática y profunda de la misma.

Por eso es importante el tema abordado, ya que se alinea como un proyecto de integración para la UNILA, contribuyendo para la elaboración de nuevos conocimientos, crear nuevas epistemologías desde el sur con diferentes a los temas frecuentemente recurridos.

El objetivo general de la investigación es:

- Analizar cómo y por quién está administrada la gestión aduanera paraguaya.

Mientras que los objetivos específicos son:

- Describir y analizar la gestión de las aduanas y las participaciones de las aduanas privadas.
- Evaluar los factores económicos ligados a la aduana, a partir de la nueva reforma aduanera del 2004.

En cuanto al marco teórico distinguimos que, las palabras ‘comercio exterior’ y ‘comercio internacional’, son conceptos diferentes, frecuentemente confundidos y utilizados de manera errónea y para entender el papel ejercido por el Paraguay en el comercio con relación a los sistemas de regulación global, es importante diferenciar ambos conceptos. Entendemos el comercio exterior como el intercambio de bienes y servicios que realiza la economía de un país o área regional con las economías de otros países o áreas regionales (CERVERA,

s/f:2), mientras que el comercio internacional es un concepto más amplio, pues abarca el flujo de relaciones comerciales internacionales, sin hacer referencia a un país en específico (OSORIO, 1995:11).

En las dos últimas décadas el comercio internacional y el fenómeno económico global fue impulsado en forma significativa no solo en Paraguay sino en toda América Latina, representando la parte más importante dentro de la economía de los países. La ciencia económica ha considerado como punto central del análisis teórico las implicaciones del comercio exterior en todas las variables económicas, pero sobre todo en el crecimiento y desarrollo; siendo la integración a los mercados mundiales una posibilidad de acelerar el crecimiento económico de un país (CERVERA, s/f). Así los países latinoamericanos desarrollaron programas dedicados al incremento de la eficiencia en el manejo de los flujos de comercio exterior, tanto en lo que se refiere a los flujos de bienes como en lo que concierne a la facilitación del comercio y gestión aduanera.

Con relación a los sistemas de regulación global que el comercio internacional ejerce sobre Paraguay es importante remontarse a los inicios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que se configuró como el único instrumento jurídico de alcance mundial, susceptible de propiciar el proceso de liberalización del comercio internacional mediante la regulación multilateral de los principales instrumentos empleados por los países en su política comercial. También la Organización Mundial del Comercio (OMC) que ha sustituido al GATT el 01 de enero de 1995, el mismo constituye, principalmente en términos de su estructura orgánica, funcionamiento e identidad jurídica, una institución mucho más compleja, moderna y eficiente que el GATT que la precedió, se caracteriza porque su normativa entraña compromisos vinculantes para todos sus miembros (IZAM, 2001:14).

En todos los países, las aduanas desempeñan un papel relevante en la observancia de la legislación en la frontera de un país, la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente, la prevención del contrabando y la recaudación de impuestos. Los nuevos acuerdos comerciales regionales e internacionales concebidos para facilitar el comercio añaden nuevas exigencias y complejidad a las responsabilidades de las aduanas.

Bajo este análisis del comercio internacional es imposible no mencionar el papel que juega la integración regional dentro de los países latinoamericanos, destacando al MERCOSUR como un proceso de integración que comenzó en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, teniendo a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay como países miembros fundadores. Con la firma del Tratado de Asunción se estableció como objetivo primordial la construcción de un Mercado Común, que implicaría la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.

Con respecto al proceso de integración del MERCOSUR, Mariza Lozer explica que:

No que se refere ao Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai podemos dizer que a integração foi norteadada pela Teoria de Integração Econômica, a partir do momento que se cumpriu certas fases de integração (Zona de Livre Comércio, União Aduaneira e Mercado Comum) e buscando o desenvolvimento dos países envolvidos por meio da integração econômica. Com isso, o MERCOSUL faz parte de um modelo diferente de integração para a América Latina, que anteriormente era impregnada de proteções comerciais (LOZER, 2013:44).

Es así, que el MERCOSUR a lo largo de su creación fue visto como ejemplo de un proceso de integración que garantizó desde su firma una estabilidad democrática para los países miembros. El progreso inmediato de esta integración se ve en la libre circulación de personas que viajan y recorren por los países miembros, sin necesidad alguna de visto o de documentaciones costosas, teniendo la facilidad de residencia permanente en otro país que no sea su país de origen. También este bloque regional es considerado como una potencia energética en expansión, además de ser un territorio altamente agrícola productivo.

En este sentido y particularmente escuchamos y leemos ciertas críticas negativas sobre el MERCOSUR, el cual según LOZER (2013) explica que a finales de 1994, con el Protocolo de Ouro Preto se creó el Código Aduanero del MERCOSUR (CAM), donde los países integrantes formaron así un bloque con características de un Mercado Común, esto sería, una unión aduanera con libre circulación de bienes y servicios e cuestiones que envuelven las barreras aduaneras. Sin embargo a pesar de que el CAM fue un paso importante para lograr el desarrollo del bloque en aquel momento, pasaron más de dos décadas

que el mismo no consigue realizar plenamente su proceso de integración, de forma que todavía es identificado como una unión aduanera imperfecta (LOZER, 2013:45). La unión aduanera es la adopción de un arancel aduanero común entre todos los miembros para eliminar las restricciones comerciales entre ellos (la importación de los bienes producidos fuera del bloque económico), además implica la libre circulación de mercaderías (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, s/f).

Otro autor que explica porque el MERCOSUR es una unión aduanera imperfecta es Alberto Tabel (2011), partiendo desde la adopción del Consejo Mercado Común (CMC), que pretendía eliminar el Arancel Externo Común (AEC) para que los países miembros puedan relacionarse con el resto del mundo, sin embargo esta implementación por parte del CMC no ha sido plena, debido a que los países contaron desde el principio con listas de excepciones que perforan el AEC acordado. Estos debieran desaparecer con el tiempo para la unificación total y real que requiere un mercado común, sin embargo persisten hasta hoy y aparentemente seguirán ampliando las fechas de culminación para el usufructo de esas listas (TABEL, 2011:s/p). El autor mencionado sostiene que dentro del AEC:

Existe doble o múltiple cobro del arancel cuando un bien proveniente de extrazona ingresa a una región común (Ej. MERCOSUR) y para circular al interior del bloque debe pagar más de una vez el AEC, por ejemplo un bien cualquiera proveniente de extrazona al querer ingresar por uno de los países miembros del MERCOSUR indefectiblemente deberá pagar el AEC, si ese mismo bien quisiera luego circular a otro país miembro del MERCOSUR, deberá nuevamente abonar el AEC, finalmente, si ese mismo bien quisiera pasar a un tercer país miembro nuevamente debería pagar el correspondiente AEC (TABEL, 2011:s/p).

Es por ello, que el MERCOSUR es considerado como una unión aduanera imperfecta, porque existe una doble o triple cobranza del AEC, lo cual se puede decir que existe una incoherencia con la esencia de una unión aduanera pregonada por el MERCOSUR, el cual en cierto grado dificulta las negociaciones con otros bloques internacionales e desestimula la idea de integración en las cadenas productivas nacionales. También podemos decir que esta unión aduanera imperfecta puede ser considerada a causa de que existen algunas aduanas privatizadas en los países miembros con diferentes intereses a los del Estado, y esto repercute en la pérdida del control de las aduanas por parte del mismo. Es así, que el AEC debería ser uniforme sin margen de excepciones demandadas, tanto para las empresas privadas como para el Estado, tratando de lograr una unión aduanera en lo que respecta a la integración latinoamericana.

Los conceptos a ser utilizados y que serán de guía al trabajo para llegar a los objetivos propuestos anteriormente serán los siguientes; la facilitación del comercio y gestión aduanera. El primero es entendido como la racionalización, simplificación, reducción o eliminación de todas las medidas o barreras que obstaculicen el comercio internacional o el desplazamiento de factores productivos a nivel transfronterizo, constituye un elemento importante de la política de desarrollo (ALADI, 2006:14). No obstante, para tener éxito requiere un compromiso político, el establecimiento de objetivos de políticas claras, la colaboración entre el sector privado y el sector público y la cooperación entre las organizaciones internacionales.

El sistema aduanero, es un concepto también influyente que guiará el trabajo para lograr los objetivos propuestos, porque el mismo se desenvuelve en un marco caracterizado por la competencia total, en la que sus clientes son empresas e industrias que compiten en mercados globales donde la velocidad, la seguridad y el costo aduanero de bienes son cada vez más importantes, lo que se pretende es desarrollar procesos que le permitan cumplir con esas funciones sin detener el flujo expedito de mercancías y sin que se afecten demasiado los costos de logística del país. (BARAHONA & ROMERO, 1999:3).

Es así, que el sistema aduanero sería un facilitador comercial que contribuye al aumento eficiente de los ingresos tanto en el proceso de exportación como en el de importación, también contribuyendo a la disminución de costos e la competitividad regional y mejorando el retorno del capital. Además el sistema aduanero debe lograr un alto cumplimiento de las obligaciones aduaneras (recaudación y control) sin que la intervención Estatal o de los auxiliares de la función pública quebrante la agilidad de las operaciones comerciales.

El segundo concepto a ser utilizado es la gestión aduanera; que es visto como un conjunto de procesos que se ejecutan para realizar operaciones comerciales (importación y exportación) donde interactúan importadores, exportadores, agentes de aduanas, consignatarios, etc.; para lograr un despacho más rápido y ágil de la mercancía que fluye por la Aduana, evitando tiempos de espera innecesarios, para alcanzar intercambio de documentos e información eficaz y un mayor control de la mercancía. (PILCO, 2008:39,40). En síntesis estas fueron las premisas básicas e irrenunciabiles que

guían la nueva gestión aduanera.

Para definir el término gestión es necesario enfocarnos también en otro concepto que tiene relación con el mismo, la administración. El uso de la palabra gestión viene siendo cada vez más utilizado por todos nosotros, envolviendo las facultades de administración por todos los países del mundo. En que este contexto podemos observar que el término administración perdió su status y cedió parte de su lugar para la gestión, y hoy en día equivale a lo mismo, ya que la gestión está metida dentro de la administración. (DIAS, 2002:2). Para la existencia de ambos conceptos debemos recurrir a terceras personas que ejercen conceptos que deben ser coordinados, orientados y dirigidos para una proximidad al tema referido.

Para analizar un poco más este concepto y cómo evoluciona, tomamos a Henri Fayol considerado padre de la administración clásica que explica el concepto de cómo se da la “función administración” (esta función se da a partir de cinco elementos que son: la previsión, organización, comando, coordinación y control), y mediante este concepto gestión/administración notamos la cierta importancia de ambos términos en la ejecución de las aduanas, los que serán analizados en la gestión aduanera paraguaya, para determinar cómo y por quienes están administradas las mismas, sin importan que sean éstas, empresas nacionales o internacionales y por último, observar si las aduanas están cumpliendo o no con los principios de gestión.

Por ello, conocer los conceptos a ser utilizados son de suma importancia ya que podemos ver cómo la gestión es muy utilizada en lo que respecta a las aduanas en Paraguay, donde la política de apertura económica y la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de la administración aduanera han generado nuevos desafíos para la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), que con el paso de los años han elaborado nuevas reformas de la función pública para lograr su eficiencia y modernización, motivadas por los procesos de integración regional.

Así que, las principales fuentes de estudio serán los datos estadísticos producidos por el Estado paraguayo, empresas privadas que se dedican a exportaciones e importaciones dentro del país, también por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc. También mediante entrevistas orales con los



funcionarios de la aduana estudiada.

Por último, la distribución de los capítulos se dará de la siguiente manera; en el primer capítulo se abordará la evolución histórica sobre la gestión aduanera paraguaya, los conceptos fundamentales de aduana, su finalidad, sus principales funciones, también se dará a conocer las aduanas actualmente vigentes en el Paraguay y cómo las mismas son clasificadas por la Dirección Nacional de Aduanas. En el segundo capítulo se abordará el contexto macroeconómico del Paraguay, destacando los periodos en el cual el comercio exterior paraguayo se desarrolló, además se identificará las reformas estructurales elaboradas por el Estado paraguayo en 2003, destacando el Nuevo Código Aduanero Ley 2422/04, para luego realizar un balance del impacto de las mismas en las actividades del comercio exterior paraguayo. Por lo que respecta al tercer capítulo observaremos las características del comercio exterior paraguayo, en las exportaciones e importaciones de una aduana en específica, la aduana de Ciudad del Este. Para ello, se hace imprescindible abordar elementos claves e inherentes al tema, tales como: los datos económicos en recaudación por administración de aduana, los datos en cantidad de exportación e importación de Ciudad del Este y la relación existente entre el papel de las aduanas dentro de la economía paraguaya.

## **CAPÍTULO I: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ADUANA**

### **1.1 Origen de la aduana**

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, en su décima novena edición, el vocablo “Aduana” deriva del árabe “ad-divoana” que significa “el registro”. Hay quienes afirman que se origina del italiano “duxana” porque en Venecia las mercancías pagaban un impuesto de entrada que pertenecía al “Dux”. Otros opinan que deriva de “douana” o “dovana”, que significa “derecho”. (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, s/d).

El más antiguo antecedente de la aduana lo constituye el portorio de los romanos. Los fenicios fueron los que iniciaron el registro para el comercio de importación y exportación, quienes a su vez fueron seguidos por los cartagineses, que fueron grandes comerciantes en el mar Mediterráneo. También existieron las aduanas de Grecia en la época antigua y se cobraba un impuesto del 2% sobre mercancía que se importaban y exportaban. Igualmente existieron aduanas en aquellas ciudades de Italia que tenían un gran auge comercial como Génova, Pisa, Venecia entre otros (BELTRAN; FLORES; GONZALEZ; SANDOVAL; VILLARREAL, 2007:9).

Al respecto Rosales (2001), señala que:

Fueron los Árabes quienes impulsaron el impuesto de aduanas, dándole el carácter de contribución general sobre todos los productos que ingresaban por sus fronteras, éstos introdujeron las aduanas en España desde la dominación ocurrida en el siglo VII y llamaron portazgo al derecho que pagaban las mercancías que se transportaban de un lugar a otro (ROSALES apud GOMEZ, 2001:5).

Sin embargo es posible ver que anteriormente, ya existían organizaciones primitivas que poseían el pago de impuesto de forma directa. Posteriormente aparecen los tributos en especie sobre el rendimiento de la agricultura y la ganadería (diezmos). Mucho tiempo después cuando crecen las necesidades del estado, el impuesto adopta la forma indirecta (GÓMEZ, 2006:17).

A partir del siglo XV, los territorios y naciones indígenas fueron adquiridas por la monarquía española a través del descubrimiento y conquista de América, dando lugar a un Imperio que trajo consigo las primeras disposiciones aduaneras a su favor, difundiendo algunos preceptos aduaneros correspondientes para su beneficio, destinadas a construir y fortalecer su poder económico, prohibiendo a sus colonias el comercio con otros países y entre ellas mismas, creando con ello un monopolio comercial (REYES, 2003:1).

Así España en los siguientes siglos había logrado un monopolio comercial en América que regía de acuerdo a sus intereses asegurando el control total del comercio de sus colonias, a la vez otorgando las primeras funciones de la aduana, las cuales ha sido controlar la entrada y salida de las diferentes mercancías, así como la función de recaudar los impuestos derivados de la actividad comercial de aquella época. Ambas funciones han sido caracterizadas a lo largo de la historia de las aduanas en diferentes partes del mundo.

Es importante resaltar que la aduana es un derecho de impuesto que siempre ha sido cobrado, pero a lo largo de los años de la historia lo que han cambiado fueron los agentes y las instituciones encargadas del mismo. Esto comenzó desde las primeras instancias del cobro de impuestos por parte de las colonias españolas, a fin de ejercer un mayor control en el comercio y evitar así que otros países realizaran cualquier actividad comercial en sus nuevos territorios, formando y defendiendo de esta manera su monopolio. De esta forma, España obtendría ingresos en concepto de actividad comercial desde entonces, resultando una fuente de riqueza gracias a los numerosos impuestos al comercio.

Por otra parte, las aduanas latinoamericanas han podido concertar en su historia tres etapas: La primera etapa; desde la independencia a la crisis económica de 1929, época en que los aranceles poseyeron relevancia solamente como instrumento financiero de control. La segunda etapa; se centra en el período de 1930 a 1958-60, cuando hubo la marginación de los instrumentos aduaneros con excepción de los países pequeños que mantuvieron los aranceles como objetivo financiero. La tercera etapa; a partir de 1958 a la fecha se ha visto los procesos de integración de unidades aduaneras, instaurando el arancel como instrumento de política económica y de la política aduanera en particular (GÓMEZ, 2006:18).

Concluyendo podemos observar qué el desarrollo en la historia de la aduana proviene de muchos siglos atrás con la instauración de los Imperios de la historia humana y el inicio de las colonias dominantes, ya que a partir de estos han nacido los primeros aranceles y/o impuestos a fin de controlar la actividad comercial de la época correspondiente. Así llegando a la época de las independencias se ha establecido nuevas disposiciones que permitirían un mayor control y orden en las actividades comerciales, facilitando las operaciones del comercio exterior dentro y fuera del país, instalando una aduana en el cual se

basaba en la fiscalización de la entrada y salida de las diferentes mercancías, objetos y personas dentro de un determinado territorio.

## **1.2 Definición de aduana.**

A lo largo de la historia han existido varias definiciones de aduana que de alguna u otra manera han marcado presencia en las diferentes culturas de la humanidad, desempeñando así papeles y características de verificación del comercio y de la recaudación de los impuestos resultantes de la actividad comercial. Algunas de estas definiciones hechas por especialistas en la materia aduanera son las siguientes:

Según Felipe Acosta Roca las aduanas son las unidades administrativas de la administración pública centralizada, que dependen de la Dirección General de Aduanas y de la Secretaría de Hacienda y Crédito público a través del Servicio de Administración tributaria. Ya por su vez Carlos Anabalón Ramírez define a la aduana como el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercaderías, vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras. Para Máximo Carvajal Contreras la aduana es el órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generen y regulando la economía nacional (REYES, 2003:12).

Resumiendo dichos conceptos encontrados por diferentes autores vemos que existen diferentes definiciones acerca de aduana; en este sentido Felipe Acosta Roca tiene una definición más institucionalista, no define las aduanas como un papel político, social o económico del Estado, si no, define a la misma como una parte de la institución del Estado. Para Carlos Anabalón Ramírez las aduanas tienen un concepto más sobre el papel económico, además de ser una parte de la institución del Estado, tiene el rol de intervenir y controlar el comercio. Y por último Máximo Carvajal Contreras explica que las mismas tienen una función reguladora en la aduana, donde su papel no es intervenir en el comercio si no la regulación del mismo.

Entre los citados autores especialistas de la materia que han hablado del concepto de aduanas, existen también definiciones académicas que comúnmente

son utilizados para tener en concepto mínimo de qué es la aduana. Estas pueden ser: Oficinas situadas en los puntos fronterizos de un país donde se revisan las mercancías que entran y salen legalmente de él y se cobran los aranceles correspondientes. También pueden ser llamados como oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas (BELTRAN; FLORES; GONZALEZ; SANDOVAL; VILLARREAL, 2007:18).

Englobando todos los conceptos utilizados referentes al tema, llegamos a la conclusión que las aduanas con el paso del tiempo han adquirido y desarrollado diferentes definiciones pero que al final tienen un mismo objetivo común, regular las actividades del comercio exterior y desarrollar así la economía tanto nacional como internacionalmente. A la vez hemos podido notar que el comercio exterior ha sido un elemento indiscutible para el nacimiento y evolución del espacio geográfico de las aduanas que hoy en día es conocido en tres categorías, fronteras terrestres, fronteras marítimas y por último las fronteras aéreas. Así, aumentando la capacidad de la institución aduanera de obtener control.

### **1.3 Funciones de la aduana**

Como se ha señalado anteriormente el concepto de aduana tiene sus primeras funciones de verificar el comercio, la entrada y salida de mercaderías y la recaudación de los impuestos resultantes de la actividad comercial. Sin embargo con la evolución de la economía mundial la aduana ha pasado a tener funciones más específicas que engloban una cierta responsabilidad y capacitación del manejo de las mismas.

En este sentido Felipe Acosta Roca (2000) hace énfasis en las principales funciones aduaneras, específicamente señalando que, su función principal es controlar y fiscalizar el paso y el pago de las contribuciones al comercio exterior en las aduanas y que de ellas se ha desprendido otras, como: recaudar los tributos aduaneros, las cuotas compensatorias, formar las estadísticas del comercio exterior, prevenir y reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes, registrar los controles sanitarios y fitosanitarios, registrar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias, verificar los certificados de origen de mercancías con preferencia arancelarias, controlar el uso de las mercancías bajo los regímenes aduaneros, respecto al pago de contribuciones al comercio exterior

e impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas nacionales e internacionales (REYES apud ACOSTA, 2003:20).

Así pues, lo que le da vida a las aduanas es el comercio exterior, las aduanas existen porque existe el comercio y ambos ocupan un papel muy importante en el desarrollo económico de un país, ya que el comercio exterior representa una fuente de riqueza para la nación. Por tanto, sí el comercio exterior evoluciona, las aduanas también tendrán que hacerlo a fin de evitar entorpecer sus operaciones (REYES, 2003:19).

Con lo explicado anteriormente, las aduanas a pesar de tener papeles muy diversos, (regular, intervenir o fiscalizar) siempre ha sido un órgano administrativo del Estado y dependerá mucho del tipo y/o modelo que éste desarrolla. Sí es un modelo de Estado más interventor va a utilizar la aduana como un instrumento de política de estado para intervenir y tener asegurado el control de las aduanas, pero sí es un modelo de Estado más liberal dejará la expansión y regulación de la economía nacional como internacionalmente.

#### **1.4. Principios de la aduana**

En la actualidad la aduana funciona bajos ciertos principios que contribuyen al desarrollo de un país, estos principios tienen un rol predominante en materia de comercio exterior, especialmente en la facilitación del comercio de un país, además cumple un rol en la agilización de las operaciones de importación y exportación a través de la simplificación de trámites y procesos aduaneros. Es importante resaltar que no solo es importante en la materia de comercio exterior, si no que contribuye a resguardar los intereses del Estado y de la ciudadanía fiscalizando dichas operaciones de manera precisa y exacta, determinando los derechos e impuestos vinculados a éstas y verificando que no ingresen a nuestro país mercancías que puedan ser consideradas peligrosas.

Los principios que han regido en la aduana han sido los siguientes: fomentar la competitividad de la industria, creando nuevos esquemas de fomento, la disminución del costo regulatorio, agilizando los servicios fiscales y aduaneros a la vez simplificando los trámites y procesos, la transparencia y seguridad jurídica, basándose en un fortalecimiento de equipamientos, supervisión del personal y la automatización de procesos y por último la logística comercial con el fortalecimiento y modernización en la infraestructura. (BELTRAN; FLORES; GONZALEZ; SANDOVAL; VILLARREAL, 2007:19).

Por lo anterior, resaltamos que los principios de la aduana nos dan la pauta que han establecido una interdependencia económica basada en el libre comercio de mercaderías, provocando así un gradual crecimiento del comercio exterior, con el propósito de brindar mayor facilidad y control al intercambio comercial entre distintos países, cada gobierno ha dispuesto el establecimiento de aduanas en los puntos que ellos consideran estratégicos a fin de ayudar a su comercio nacional e internacionalmente.

De esta manera observamos que los mismos principios explicados han de beneficiar también a empresarios o agentes aduaneros que controlan el comercio, el cual utilizan estos principios para sus propios intereses, porque al hablar de fomentar la competitividad, disminución de costos, agilización de servicios y trámites aduaneros o el fortalecimiento y modernización en la infraestructura se ha podido concluir que estos principios no solo benefician al Estado o a la población en general, si no que favorecen y benefician a los empresarios, agentes aduaneros o personas que cumplen un papel dentro de las aduanas. Esto ocurre porque los principios forman parte de un paquete de un estado/agenda neoliberal, que ven los principios de las aduanas simplemente como agentes reguladores y facilitadores del comercio que van en contra con todos los conceptos colocados anteriormente.

Un ejemplo de lo que se ha hablado es el caso de India, que en poco tiempo se tornó en la tercera mayor economía del mundo, siendo un estado ineficiente, que todavía sufre de problemas como los altos niveles de pobreza, analfabetismo, y que ni siquiera posee un sistema de infraestructura establecido. Este crecimiento se debió gracias a que los empresarios indianos se dedicaron a vender productos que pueden ser transportados fácilmente, han vendido servicios que disminuyeron los costos de la logística e implementaron medidas que facilitaron el comercio para lograr una expansión del comercio en el cual se dedicaban, esto dio resultado para que India lograra un crecimiento acelerado y expansionista.

Resumiendo así, el concepto de aduana y los principios vemos que siempre son representados como facilitadores del comercio, pero las aduanas se basan también en reguladores del comercio, fiscalizando y protegiendo los intereses nacionales; todo esto dependerá del tipo de Estado que esté en el mando del país. De este modo podemos afirmar que a causa de la globalización

los Estados sufren presión de las grandes empresas y organismos internacionales que tienen como objetivo facilitar el comercio, motivo por el cual pregonan que el comercio exterior mediante las aduanas deberían ser instrumentos de facilitación del comercio como regulador del comercio. Por eso es importante resaltar que las aduanas pueden ser lo que ella quisiera, pueden ser los dos al mismo tiempo; facilitadores del comercio como también reguladores del comercio, no existiendo ningún problema con eso.

### **1.5 Clasificación de la aduana.**

La clasificación de las aduanas se ha dado mediante su ubicación geográfica nacional. Estas pueden ser: terrestres, marítimas, aéreas y fronterizas. Las aduanas terrestres son los lugares habilitados por la legislación aduanera nacional, cuyas oficinas están ubicadas en diferentes zonas de la línea fronteriza o en el interior del país. Las aduanas aéreas son las que se encargan del control de las mercancías que ingresan y salen del país por vía aérea. Las aduanas marítimas son las situadas en diferentes puertos de la República y contribuyen a agilizar y controlar las operaciones de embarque y desembarque de las mercancías que entran y salen del país por la vía marítima, a través de vapores nacionales o extranjeros. Las aduanas fronterizas son las aduanas que trabajan en puntos límite fronterizo a un país vecino. (TIPOS DE ADUANA, s/f).

### **1.6 La gestión aduanera**

La gestión aduanera es un conjunto de procesos que se ejecutan para realizar operaciones comerciales (importación y exportación) donde interactúan importadores, exportadores, agentes de aduanas, consignatarios, etc.; para lograr un despacho más rápido y ágil de la mercancía que fluye por la Aduana, evitando tiempos de espera innecesarias, para alcanzar intercambio de documentos e información eficaz y un mayor control de la mercancía (PILCO, 2008:22).

El fenómeno de la globalización, la política de apertura económica y la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de la administración aduanera, han generado nuevos desafíos que deben ser encarados con firmeza e imaginación (PILCO, 2008:39). A nivel nacional e internacional, la globalización, ha influido en los modos de relacionarse entre un país y otro; así el comercio mundial debió transformarse en algo más seguro.

En este sentido al hablar de una globalización económica estamos hablando de un concepto que se escucha y se utiliza cotidianamente y que



engloba varias contradicciones a nivel mundial. Se trata de un término de carácter complejo, multifacético y polémico, donde a la vez de beneficiar a los países ricos perjudica a los países pobres, ya que el comercio en sí es desigual y las organizaciones económicas internacionales favorecen a los poderosos. Se puede afirmar que cuando se habla de globalización, se pone en juego también dimensiones de carácter político, social y cultural.

Dentro de lo expuesto, se ha podido ver que desde muchos años atrás las aduanas de los países desarrollados han empezado a considerar la teoría de la gestión de procesos, insertándola en sus operaciones aduaneras, obteniendo como resultado de su aplicación enormes avances y clientes externos a su institución muy satisfechos. El conjunto de estas nuevas prácticas han conformado un paradigma de gestión aduanera diferente que busca el cobro eficiente de tributos sin distorsionar el funcionamiento de los mercados ni entorpecer el libre flujo de mercancías (PILCO, 2008:40).

Concluyendo de esta forma, la gestión aduanera ha ido evolucionando sustancialmente, ha adquirido cambios relativos de acorde a los nuevos objetivos y prioridades de la globalización en la economía mundial, teniendo como prioridad una dinámica diferente a la de años anteriores, asentándose en los cambios del comercio internacional generando y contribuyendo al crecimiento económico del país.

### **1.7 La gestión aduanera de lo tradicional a lo moderno**

Al hablar de la gestión aduanera de lo 'tradicional' a lo 'moderno' se habla del avance existente en el marco del concepto de la gestión en la aduana. Si se hace referencia a lo tradicional vemos que las aduanas en el siglo XIX han tenido como principal función la recaudación de impuestos aduaneros, el cual ha sido la fuente principal de ingresos fiscales, evitar el contrabando y proteger la producción nacional. Según las palabras de Percy Pilco (2008) las aduanas a su vez en ese periodo se caracterizó por:

Tener un sistema económico proteccionista, barreras no arancelarias consolidadas, altísimos impuestos a las importaciones, variedad de permisos previos lo que significó que no se realizara un comercio internacional transparente, además se trataba de proteger a la industria nacional e impedir toda clase de compras en el exterior. Conforme las medidas de control crecían, también lo hacía la presión sobre las aduanas, los importadores, agentes de aduanas, y por lo tanto crecía el contrabando y la corrupción, el exceso de trabas al comercio internacional, un aparato burocrático envilecido, así como la poca

voluntad política para corregir la situación hacía imposible corregir los malos manejos (PILCO, 2008:41)

Además en esta época, ha sido resaltado entre otros aspectos, la aplicación de procedimientos manuales, la multiplicidad de trámites y registros, los trámites aduaneros y el reconocimiento físico del 100% de la mercancía ha tomado varios días e incluso semanas, el horario de trabajo era poco flexible y no adecuado a las necesidades del comercio exterior y ha requerido de servicios extraordinarios que representaban un alto costo para importadores y exportadores (PILCO: 2008:42).

Resumiendo así: la gestión aduanera en esta etapa se ha caracterizado por tener un modelo económico de máxima protección que ha sido complicado y costoso, además carecía de eficacia en la solución de procedimientos administrativos operacional, también una estructura integrada de comunicación y coordinación efectiva, falta de compromiso en la solución del tiempo y forma de las necesidades del importador y exportador de productos y por último el bajo desempeño en la organización administrativa.

Luego de la adaptación de la aduana con los vientos de globalización observamos que la gestión aduanera se ha desenvuelto dentro de un contexto caracterizado por la competencia global, en la que sus clientes son empresas e industrias que compiten en mercados globales donde la velocidad, la seguridad y el costo aduanero de bienes han sido cada vez más importantes, con el ideal de desarrollar procesos que permitan cumplir con esas funciones sin detener el flujo de expedición de mercancías y sin que se afecten demasiado los costos de logística del país (PILCO, 2008:43). El mismo autor continúa diciendo que:

Desde que la política comercial pasó a ser un elemento fundamental de las estrategias de desarrollo de los países, los gobiernos se preocupan cada vez más por los efectos que puedan tener procedimientos aduaneros complicados o corruptos en las condiciones de acceso a sus mercados e, indirectamente, en los flujos de inversión extranjera directa (PILCO, 2008:43).

La reforma de los servicios de la aduana ha permitido incorporar nuevas herramientas y técnicas gerenciales en la misma. Esto se ha dado con las nuevas funciones dentro de las aduanas que han cambiado con los años; desde lo tradicional a lo moderno. Según Pilco (2008) las tres funciones principales ejecutadas por aduanas que han cambiado son:

1- Como recaudador del fisco, el sistema aduanero asume un rol de recaudador activo, que reconoce que el cobro ineficiente perjudica los ingresos del fisco e introduce distorsiones en la forma en que operan las empresas, afectando la competitividad nacional (PILCO, 2008:43).

2- Como facilitador del comercio, se enmarca dentro de una visión de competencia total, en la que sus clientes son empresas e industrias que compiten en mercados globales. Como controlador del tráfico, producto del incremento de la actividad comercial y la expansión de los esquemas de integración económica, además de proteger la seguridad nacional, los consumidores, la salud humana, animal y vegetal y el medio ambiente, las aduanas deben emprender acciones para la protección de la propiedad industrial e intelectual y la verificación del cumplimiento de múltiples disposiciones contenidas en acuerdos y tratados comerciales, como las reglas de origen para la aplicación de preferencias arancelarias (PILCO, 2008:43).

3- Como generador de información, la aduana se convierte en un productor de información confiable, oportuna y de fácil acceso, que permita consolidar un banco de datos útil para todos los interesados en la actividad comercial. La aduana se constituye en una importante fuente de información para el desarrollo de la inteligencia de mercados y para la ejecución de una fiscalización inteligente capaz de optimizar los recursos empleados en el control aduanero (PILCO, 2008:44).

Con todo esto, queda claro que la aduana en la actualidad ha pretendido conservar el equilibrio entre facilitación y control de la gestión aduanera, buscando simplificar, reducir y mejorar los tiempos de documentación y procedimientos aduaneros. La disminución de costos e interacción con otras aduanas para lograr una mayor extensión en la operatividad de la aduana, y por último optimizar el recurso humano para lograr un mejor control interno o externo tratando así de reducir la imagen de corrupción que se tiene sobre la misma.

### **1.8 Historia de la aduana en Paraguay**

El origen de la aduana y por consiguiente la evolución de la economía del Paraguay ha sido a inicios de la Conquista, caracterizado por un sistema de trueque, lo cual era una forma primitiva de cambio donde se reducían las operaciones comerciales. Las expediciones españolas llegadas a estas tierras

han traído en sus bastimentos (toda clase de productos y mercaderías). Mediante este recurso los españoles sedujeron y redujeron de forma pacífica a los indios diseminados por toda la provincia, dejándolos impresionados por la curiosidad que estos productos y mercaderías europeas la producían (BOGADO, 2009:4). La función Aduanera, propiamente dicha, comienza en el Paraguay con:

El advenimiento de la Independencia de nuestro país, y más específicamente durante el período de Gobierno del Supremo Dictador, Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia, quién a través de sus órdenes, consideraciones sobre el Comercio Internacional, adopción de normas tributarias y arancelarias, redacción y aplicación de reglamentos, establecimiento de disposiciones administrativas, ordenamiento de la operación de importación y exportación, creación de Consulados en el extranjero para fomentar el Comercio Exterior, fijación de los diferentes sistemas de pagos de las mercancías introducidas al país y regulación de las actividades de los comerciantes extranjeros en la República (BOGADO, 2009:4).

En la época de la colonia éste controlaba la entrada y salida de mercancías por medio de decretos en el cual evitaban así el ingreso al país de mercancías sin el pago previo de derechos, el impuesto a ser cobrado por el ingreso de cualquier efecto comercial que hasta ese entonces se hallaba libre de gravámenes, el cual el mismo llegó a subir hasta un 32%. Al finalizar el gobierno de Rodríguez hubo una serie de funcionarios que orientaban las aduanas del país, el cual, han tenido cambios progresivos en su denominación hasta finales del siglo XIX, (la Administración de la Aduana de la Capital, luego Administración General de Aduanas). Así el Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia se constituye en el único gran Administrador de las operaciones aduaneras en el territorio nacional, por lo que acertadamente es reconocido como el padre de las aduanas de la República del Paraguay. (BOGADO, 2009:5).

Desde principios del siglo XX, se ha establecido la Dirección General de Aduanas y basado en el Artículo 3°.- Potestad Aduanera del Código Aduanero Ley N° 1.173/85, que la misma es un conjunto de atribuciones y deberes de la Dirección General de Aduanas, y de las autoridades dependientes de la misma, investidas de competencia para la aplicación del Derecho Aduanero para fiscalizar la entrada y salida de mercaderías del país, autorizar su despacho, ejercer los privilegios fiscales, determinar los gravámenes aplicables, imponer sanciones y ejercer los controles previstos en la legislación aduanera nacional (CÓDIGO ADUANERO, s/f).

Partiendo del siglo XX se ha visto que la historia económica y política del Paraguay se veía atenuada por un estado de estancamiento en el crecimiento económico, (en el escenario internacional el país era señalado como uno de los países más corruptos del mundo específicamente en las instituciones públicas nacionales como la aduana) cuyo repunte ha comenzado a dar indicios solo a partir de la última década. Para contrarrestar estos obstáculos han surgido nuevas reformas estructurales, que han dado inicio a una serie de transformaciones lo que ha constituido cambios importantes en las bases del Estado.

Es así que a partir del año 2005 se ha puesto en vigencia el nuevo Código Aduanero Paraguayo Ley N° 2.422/04, el mismo ha surgido como consecuencia de las necesidades que se han registrado en el ámbito comercial internacional y la decidida integración de los pueblos en la búsqueda de acentuar los beneficios que redundan de las uniones regionales o continentales. Dándole potestad exclusiva a la Dirección Nacional de Aduanas como institución para el control de entrada y salida de personas y mercaderías, y la percepción de los tributos correspondientes (BOGADO, 2009:5).

A la vez el Nuevo Código Aduanero del 2004 ha pretendido aportar cambios relevantes en la gestión de la Dirección Nacional de Aduanas, cuyo objetivo principal fue lograr la transparencia en la gestión aduanera, la modernización y profesionalización de la Aduana y la facilitación del comercio exterior (BORDA, 2006:30).

En este sentido ha sido importante resaltar y reflexionar sobre el cambio que hubo en el Código Aduanero Paraguayo, donde en la Ley N° 1.173/85 se ha podido observar que la Dirección General de Aduanas ha tenido como objetivo fiscalizar la entrada y salida de mercaderías del país, y en la nueva Ley N° 2.422/04 la Dirección Nacional de Aduanas pasó a controlar la entrada y salida de personas y mercaderías. Es decir que; a partir de las nuevas reformas hechas por Estado en el 2004, se ha incorporado una nueva estructura organizacional y un nuevo perfil de cara a su inserción en el comercio internacional, también el mismo fue elaborado de acuerdo a los intereses de agentes aduaneros paraguayos para facilitar el comercio o también fue elaborado para agradar a las instituciones internacionales que tachaban al Paraguay como un país corrupto a causa de la inestabilidad política, la mala administración y corrupción en las instituciones públicas.

## 1.9 Dirección Nacional de Aduanas (DNA)

Según el Artículo 1° del Nuevo Código Aduanero Ley N° 2422, habla sobre la 'Función de la Aduana', explicando que la Dirección Nacional de Aduanas es la institución encargada de aplicar la legislación aduanera, recaudar los tributos a la importación y a la exportación, fiscalizar el tráfico de mercaderías por las fronteras y aeropuertos del país, ejercer sus atribuciones en zona primaria y realizar las tareas de represión del contrabando en zona secundaria. En el Artículo 2° 'Autonomía del servicio aduanero' del mismo Código observamos que la DNA es un órgano del Estado, de carácter autónomo e investido de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través de la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda. (CÓDIGO ADUANERO, 2004:2).

Por tanto la DNA pasa a tener un carácter general que engloba en sí el contexto de la actividad aduanera, manteniendo una interacción con las demás instituciones involucradas en las actividades del comercio exterior ya sea nacional como internacionalmente. A la vez la aplicación de la Ley 2422 le ha otorgado autonomía y poder logrando una misma jerarquía dentro del esquema del Poder Ejecutivo, con relación de dependencia inmediata al Ministerio de Hacienda. Como toda institución del Estado la DNA tiene un objetivo común:

Formar, capacitar y entrenar para el desarrollo de los talentos humanos, involucrarlos y comprometerlos en la identificación y participación en acciones de mejora. Integrar la calidad en todos los procesos y en cada puesto de trabajo y facilitar el comercio internacional y asegurar la cadena logística. (DNA – SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD:s/f).

En este sentido, para determinar el contexto en el cual el nuevo Código Aduanero se encuentra es fundamentalmente basado en la misión y visión de la institución en cuestión. Este punto es relevante porque la misión del mismo es: ser una institución autónoma, 'facilitadora del comercio internacional' responsable de una eficiente recaudación de los tributos y fiscalización del tráfico de mercadería. Mientras que la visión es: ser una institución líder, reconocida internacionalmente por su modelo de gestión, sustentado en infraestructura, tecnología de vanguardia, capital humano calificado, motivado y confiable (DNA, SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD:s/f).

Cabe señalar que la DNA no solo tiene un objetivo, misión o visión, sino también tiene valores que rigen a la institución, una de ellas es el acceso a la

información confiable, tener un compromiso con la mejora continua de la institución logrando altos estándares de calidad y por último cumplir con efectividad de las obligaciones institucionales. Esto es un dato relevante porque se observa que la misma está presta para contribuir al mejor desempeño de las actividades aduaneras en el país, para ello se encarga de vigilar, controlar y avalar la legalidad con que se debe llevar a cabo las operaciones comerciales ante la aduana.

Por lo anterior, la DNA como función, está dispuesta a controlar el tránsito de personas y mercaderías, pero cuando se habla de la misión y visión de la misma, que forma parte del Ministerio de Hacienda se ha logrado ver que controla, fiscaliza y capacita a los agentes aduaneros y tiene como misión (principio) en la aduana de facilitador del comercio. Entonces podemos llegar a la conclusión que el nuevo Código Aduanero paraguayo en teoría es la encargada de aplicar la legislación aduanera, recaudar los tributos a la importación y a la exportación y fiscalizar el tráfico de mercaderías por las fronteras (terrestre, marítima y aérea) del país, pero en la práctica funciona como facilitador del comercio, porque mediante los intereses de ciertos agentes aduaneros la aduana es un medio de facilitar el comercio para aumentar su productividad nacional como internacionalmente.

## **CAPITULO II: EL PARAGUAY: EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO EXTERIOR**

El presente capítulo tiene como objetivo presentar una visión general del proceso macroeconómico de la economía paraguaya, haciendo una caracterización del comercio exterior paraguayo; partiendo de una serie de cambios que fueron ocurriendo desde la década del sesenta y setenta en adelante. Estos cambios fueron significativos para el crecimiento de la economía local; quien ha pasado por tres fases importantes, siendo estas: la expansión de la agricultura hacia el este del país, la transición democrática posterior al fin de la dictadura de Alfredo Stroessner y las reformas estructurales realizadas por el Estado paraguayo en el año 2003.

### **2.1 Contexto macroeconómico paraguayo**

El crecimiento económico es vital para el desarrollo de las economías. En la actualidad los procesos económicos globales determinan el comercio en las fronteras de un país con otro, generando una integración regional dependiente entre las mismas, motivo por el cual, en las dos últimas décadas el comercio exterior ha ido evolucionando en forma significativa no solamente en Paraguay sino en toda América Latina, representando una parte importante dentro de la economía de los países.

Dicha evolución hace referencia a una serie de factores que inciden en el crecimiento del comercio exterior, una de ellas es la disminución significativa de los aranceles e impuestos aduaneros que establecían las cantidades máximas de mercaderías que se podía exportar o importar a un determinado país. Otro factor es la implementación de las mejoras técnicas y de organización de los sistemas de transportes, que favorecen a los negocios internacionales; un tercer factor sería las medidas de apoyo sobre las inversiones extranjeras en busca de nuevos mercados y ventajas que han impulsado la competitividad global del comercio.

Como ya fue explicado anteriormente, hablar de comercio exterior en el Paraguay es hablar de un tema poco conocido, por el hecho que el mismo, desde la década del ochenta ha venido atravesando una serie de acontecimientos políticos y económicos entre los cuales resaltan; la denominación de Ciudad del Este como zona franca, la firma del acuerdo del MERCOSUR y la construcción de la Hidroeléctrica de Itaipú Binacional. Estos hechos hicieron que la estructura del



comercio exterior paraguayo experimente cambios relevantes dentro de lo que respecta el ámbito académico como el ámbito económico.

El término comercio exterior es comúnmente conocido como el intercambio de bienes y servicios que realiza la economía de un país con las economías de otros países. En relación al comercio exterior paraguayo, observamos que los acontecimientos ocurridos desde la década del ochenta en adelante resultaron ser hoy en día una de las actividades económicas preponderantes del país, debido a que se constata que son ellas las generadoras de la mayor parte de ingreso económico del país.

Es importante resaltar que las aduanas, por jugar un rol crucial en el movimiento de mercancías a través de las fronteras nacionales constituyen un pilar importante dentro de la economía paraguaya; influyendo significativamente sobre la industria nacional y contribuyendo en gran medida en la economía nacional, que viene de un proceso largo de repunte. El papel de las aduanas con relación a las exportaciones e importaciones paraguayas tiene una incidencia considerable sobre la competitividad económica del país, aumentando la participación del sector empresarial nacional en el mercado mundial, favoreciendo las inversiones y el desarrollo de las industrias, permitiendo así una mayor participación de pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional. También podemos observar que se realizaron esfuerzos destinados a mejorar la transparencia del comercio internacional y a reducir las barreras arancelarias que han dado origen a resultados significativos.

Siguiendo la línea del comercio exterior paraguayo es importante destacar que estas dos últimas décadas fueron de suma importancia para limpiar el mal concepto que los demás países tenían después del fin de la dictadura paraguaya. Este mal concepto se debe a las irregularidades encontradas dentro del esquema de los patrones institucionales relacionados con la corrupción en la administración pública antigua (transición democrática). Daniel Mendonca (2013) explica que: “la corrupción es uno de los problemas más serios que sufre el país, ocupando en el 2000 el quinto lugar en la lista de problemas principales del país y el segundo lugar en la lista de problemas graves” (MENDONCA, 2013:s/p).

En este contexto y dentro del marco de las aduanas, el mencionado autor menciona que las Dirección Nacional de Aduanas (DNA) se encontraba entre las diez instituciones más corruptas del país, seguidas por la Policía Nacional, el

Congreso Nacional, el Gobierno Nacional, el Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Instituto de Previsión Social, el Ministerio de Hacienda, la Policía de Tránsito, y los Partidos Políticos (MENDONCA, 2013:s/p). La corrupción, ha hecho que el Paraguay sea considerado como un país de riesgo antes que un país propicio para la inversión.

Como ya ha sido mencionado al inicio del presente capítulo, el comercio exterior durante siglos fue uno de los impulsores del desarrollo y crecimiento entre las naciones. En el caso paraguayo, es una importante actividad que ha conducido a la evolución de la economía en beneficio de sus habitantes, por lo que a comienzos del año 2000 fue crucial proceder a limpiar la imagen del país, caracterizado por ser un país corrupto en donde era difícil, complicado y a veces hasta imposible hacer inversiones. A la vez fue propicia la elaboración de nuevas reformas institucionales y estrategias cada vez más ambiciosas que permitan aprovechar las ventajas que posee el país inmerso en un entorno globalizado, erradicando así los problemas y diferencias que el Estado poseía en aquel momento.

Cabe destacar que existen problemas que dificultan el crecimiento económico. En este sentido, el déficit de Paraguay radica en una gran dificultad a la hora de comerciar con otros países; por ser un país mediterráneo, además de no poseer puertos marítimos que faciliten una comercialización directa de exportaciones e importaciones. A su vez, la precariedad de las infraestructuras camineras como marítimas constituye otro obstáculo para lograr un comercio internacional más dinámico.

La historia económica ha sido generalmente tratada en el Paraguay como parte de la historia político-institucional. Con ese enfoque se han tomado los cortes políticos y los cambios de gobierno o de régimen como criterios de periodización. En este contexto, Paraguay viene experimentando una oleada de cambios desde décadas anteriores, en donde pasó por tres periodos de crecimiento significativo: el primero, con el auge impulsado por la agricultura y la construcción de Itaipú en la década del sesenta y setenta, el segundo, con el periodo post autocrático de reformas estructurales y constitucionales en la primera mitad de los noventa, (después de la caída del régimen dictatorial) y el último es el periodo de crecimiento actual que comenzó en 2003, debido a las reformas

estructurales, las condiciones externas regionales e globales y a la gestión macroeconómica efectiva (BANCO MUNDIAL, 2009:IV).

El primer período de crecimiento, según el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (2011), explica que el mismo está dividido en dos etapas nuevamente, la primera etapa (1954-1972) destaca la implementación de un orden institucional autoritario para lograr la estabilidad política del país, a la vez tenía como objetivo alcanzar alianzas internacionales de apoyo a un plan económico de estabilización y de financiamiento externo para obras de desarrollo, principalmente de infraestructura física y servicios básicos (este financiamiento reemplaza cualquier tipo de reforma tributaria que estaría en contra de los intereses de los actores políticos y económicos aliados al régimen autoritario). La segunda etapa (1970-1980) se destaca el milagro paraguayo de la década del setenta y la posterior crisis económica de los años ochenta (CADEP, 2011:14). El boom económico de los años setenta fue el resultado de la expansión de la frontera agrícola hacia el este del país, integrando así su sistema productivo en la economía brasilera, a esto se suma la culminación de las obras de Itaipú que fortalecieron lazos y la entrada masiva de capitales al país, que promovieron un considerable crecimiento en la década del ochenta, principalmente en el sector de la construcción civil.

Con respecto al papel de los sectores productivos podemos decir que:

En el caso de la agricultura, la fuerte demanda internacional y los altos precios del mercado determinaron que la soja y el algodón se convirtieran en los principales cultivos del país, orientados esencialmente a la exportación, reemplazando a los tradicionales rubros de madera, carne, tabaco y yerba mate. Sin embargo, la finalización de las obras de Itaipú a principios de los 80 y la caída de los precios internacionales de commodities, condujo al país a una etapa de crisis y estancamiento, con escasas y poco eficientes respuestas del gobierno de Stroessner, todo lo cual contribuye al deterioro del régimen autoritario y su posterior desaparición (CADEP, 2011:15).

Con relación a la citación del CADEP, podemos decir que el boom económico de Paraguay en los años setenta hizo que la economía agrícola en expansión y la construcción de la represa de Itaipú lograra un importante ingreso de divisas al país y sean el motor principal del crecimiento económico del mismo. Este conjunto de acontecimientos hasta la década del ochenta dinamizó varios sectores de la economía, como el de la construcción, el transporte, comercio, etc. Pero con la caída de los precios internacionales de commodities a finales de la

década del setenta y principios del ochenta hizo que gobierno de Alfredo Stroessner entrara en crisis y posteriormente la caída del mismo.

Con respecto a esto Luis Rojas (2014), explica que las bases del stronismo en la década del setenta fue la orientación de las políticas agrarias, fortaleciendo la acumulación capitalista y, para ello, estimular a la nueva empresa agrícola mecanizada. En esta dirección surge el Proyecto de Desarrollo Rural Integral, financiado y promovido por el Banco Mundial a fines de los setenta, que tuvo como objetivo la modernización agrícola, substituyendo la economía tradicional de subsistencia por la economía de mercado a través de créditos para los rubros de renta, en especial el algodón. Con esos préstamos aumentaron la superficie de cultivos de renta, eliminando o reduciendo los cultivos de autoconsumo, quedando los campesinos más expuestos a las fluctuaciones del mercado, con menor autonomía, y mayor dependencia de alimentos comprados para su consumo. Esto tuvo un impacto grande en el deterioro de la economía campesina, a finales de los setenta y principio de los ochenta, por la caída sostenida del precio del algodón en el mercado internacional, que se sumaba a la explotación interna que sufrían de parte de los acopladores y financistas (ROJAS, 2014:s/p).

El segundo periodo de crecimiento se da durante la transición democrática (1989-2003), donde es contextualizada por grandes cambios en el campo doméstico como internacional que ha implicado varios desafíos para los gobiernos elegidos democráticamente en América Latina (CADEP, 2011:15).

El 3 de febrero de 1989 Paraguay inauguraba un proceso democrático a través de un golpe militar que despojó del poder al dictador Alfredo Stroessner, quien estuvo al frente del régimen autoritario por 35 años, el cual fue una de las dictaduras más largas del continente. Con la caída del régimen autoritario comienza un nuevo gobierno democrático, con nuevas reformas políticas y económicas relevantes, como las reformas en el sistema tributario, reducción de los aranceles, el Tratado de Asunción que se creó el MERCOSUR, etc. Generando así una mayor estabilidad macroeconómica pero también sufriendo recesiones causadas por la inestabilidad de los países vecinos (Brasil y Argentina) y la transición de un gobierno a otro (dictatorial a democrático).

El último periodo de crecimiento observamos que el factor favorable y significativo, fue las nuevas reformas estructurales del 2003. Vemos que aumentó

las reservas internacionales y se logró fortalecer el sistema financiero paraguayo. Además fortaleció la institucionalidad y el funcionamiento de los poderes del Estado para luego hacer referencia a la calidad del funcionariado público y la estructura del servicio civil, donde se considera la intervención del Estado paraguayo para llevar a cabo las reformas sociales necesarias para el desarrollo de la economía y el proceso de integración regional. En este sentido el CADEP explica que en el Paraguay:

Se recupera un crecimiento importante del PIB per cápita a partir de la segunda mitad de la década del 2000 y se produce un aumento significativo del comercio exterior provocado tanto por incrementos de los precios internacionales de commodities como por el proceso de integración regional (CADEP, 2011:15).

En la coyuntura económica del Paraguay, previamente caracterizada es posible concluir que el mismo experimentó un crecimiento sostenido durante la mayor parte del último periodo (2003-2007) impulsada sobre todo por el dinamismo de la producción agropecuaria y las reservas internacionales.

Entre los datos proveídos de la Organización Mundial de Comercio (2005) del Informe de la Secretaría de Examen de Políticas Comerciales WT/TPR/S/245, presenta un crecimiento relevante del comercio exterior paraguayo durante 2004-2010; lo que refleja un importante grado de apertura de la economía paraguaya. Los productos agropecuarios siguen representando una parte preponderante de las exportaciones, mientras que las importaciones consisten principalmente en productos manufacturados (OMC, 2005:s/p).

Concluyendo, podemos observar que al describir y sintetizar el comportamiento del contexto macroeconómico y el comportamiento del comercio exterior paraguayo es preciso señalar la importancia del crecimiento económico registrado en el país desde 1973 con la expansión agrícola hacia el este fronterizo, el cual se produce un freno considerable en el crecimiento del mismo, debido fundamentalmente al agotamiento de la dinámica económica interna generada por las grandes obras civiles (Itaipú, Yacyreta); la crisis de la deuda externa; la caída de los precios internacionales de commodities; desembocando de este modo en un fuerte desequilibrio macroeconómico que conlleva, a su vez, a un vertiginoso endeudamiento público externo. El cual la economía paraguaya nuevamente volvió a crecer a partir de 1984 gracias al sector agrícola.

Finalmente, en torno al desarrollo del comercio exterior paraguayo (año 2000 en adelante) vemos que el mismo responde a la búsqueda de beneficios económicos y políticos entre los países de la región, no obstante este proceso está expuesto a los cambios mundiales con respecto a los factores económicos, comerciales, sociales y políticos. Dentro de este marco se podría afirmar que no solo en Paraguay si no en todo el mundo la historia económica está vinculada a al comercio exterior, este intercambio de mercancías ha generado la necesidad de que exista un apoyo del Estado, con leyes, reformas que permitan un control y resguardo de la economía nacional como internacional.

## **2.2 Reformas estructurales del Estado paraguayo.**

Para comenzar hablando de los impactos de la reforma aduanera en las actividades del comercio exterior paraguayo es importante mencionar que el presente subcapítulo estará basado en dos estudios de Dionisio Borda, el primer estudio es: “Paraguay: Crecimiento y progreso social” (2009), dicho estudio pretende observar el relacionamiento existente entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza e desigualdad en el Paraguay, partiendo de la idea de que ambos son el resultado de los procesos tanto de las reformas económicas e institucionales del Estado para mejorar las políticas sociales y económicas, como de la globalización de los mercados de bienes y factores. Mientras que el segundo estudio es “Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas” (2006), este estudio pretende documentar y evaluar los dos primeros años de la actual administración de gobierno en el Paraguay (2003-2008), analizando los logros y avances de las políticas y reformas aplicadas e identificar los obstáculos y restricciones para un crecimiento sostenido con equidad social.

Dentro de este contexto es imposible dejar de mencionar que no solo Paraguay pasó por reformas económicas o institucionales, los países latinoamericanos en sí han encarado una serie de reformas y programas de estabilización en los años noventa como respuesta a la década perdida de los ochenta y como exigencias de los organismos multilaterales. Según Borda (2006) estos cambios comprendían: liberalizar el mercado interno y el comercio internacional; privatizar las empresas públicas; aplicar políticas fiscales y monetarias restrictivas para controlar la inflación; encarar reformas del sistema financiero y tributario; achicar el Estado; y ofrecer garantías para atraer el capital extranjero (BORDA, 2006:7).

Adentrándonos a lo que respecta Paraguay, podemos decir que él mismo es un país que desde su independencia en 1811, ha pasado por una serie de guerras civiles y guerras con los países vecinos; contra Argentina, Brasil y Uruguay (1865-70) y contra Bolivia (1932-35); a la vez ha experimentado períodos de dictaduras, una de ellas es la de Alfredo Stroessner en 1954 a 1989. Conjugando estos acontecimientos sucedidos a lo largo de la historia paraguaya, llegamos que el Paraguay no posee una experiencia democrática sólida, el cual se basaba en una economía fundamentalmente agro-ganadera, con poca diversificación productiva, baja productividad, con grandes niveles de desigualdad social y un escaso desarrollo del mercado y del Estado, agregándole que el país carece de litoral marítimo y el desarrollo de su infraestructura vial es extremadamente deficitario (BORDA, 2009:8,9).

Con todo lo explicado anteriormente podemos observar que en la década de los noventa se inauguró un nuevo siglo, imponiendo la necesidad tanto en Paraguay como en los países latinoamericanos pasar por grandes transformaciones, consonantes con el proceso de globalización en un sentido más amplio tomando como referencia los procesos particulares de las innúmeras integraciones regionales dadas en esa época. En este caso, a partir del año 2000 Paraguay tenía doble desafío en su agenda interna; primero estabilizar el proceso de transición política, que implicó el reordenamiento del poder en correlación de las fuerzas y la estabilidad política con respecto a la democracia. El segundo desafío era ver la posibilidad de la expansión de la economía paraguaya a las fronteras del país (liberación de la economía), dando prioridad a la apertura económica en las relaciones del comercio exterior y profundizando los lazos de participación en el proceso de la integración regional como internacional.

El período de transición democrática, por tanto, se inicia paradójicamente, con un golpe militar el 3 de febrero de 1989. Entretanto no se puede negar que, fue por esa vía que se inicia un nuevo ciclo en la historia paraguaya. Dentro de este contexto político necesariamente tiene derivaciones económicas; explicadas con las palabras de Borda (2009), que las causas del “retroceso económico” se debió a factores externos, tales como la volatilidad económica de los países vecinos como Brasil y Argentina (principales socios comerciales) que golpeó a esta economía en el pasado reciente, la sequía y la caída de los precios internacionales principalmente del algodón, que contribuyeron con el

estancamiento económico. También la creación del MERCOSUR en 1991 redujo el comercio de triangulación (importación y reexportación) que el Paraguay mantenía con el Brasil, afectando de esta manera adversa a la economía doméstica (BORDA, 2009:10).

En este sentido, podemos observar que el bajo crecimiento, la imagen construida acerca del Paraguay que es un país corrupto y la desigualdad social han sido factores que determinaron el estancamiento tanto político como económico del país. A la vez han frenado las intenciones de inversiones extranjeras en suelo paraguayo, a causa de la ausencia de una estrategia que mejore la calificación de los recursos humanos que priorice la inversión pública en infraestructura y que desarrolle una estructura sólida en las instituciones del Estado para favorecer las inversiones privadas. Según Borda (2009) existen cinco etapas en el ciclo económico-político de expansión y contracción de la economía paraguaya (BORDA, 2009:11).

- La primera etapa (1973-1981) se ha caracterizado por un auge económico sin precedentes, el cual coincide con la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú (compartida con el Brasil), la expansión de la frontera agrícola en tierras fiscales y la hegemonía de la dictadura militar (BORDA, 2009:11,12).
- La segunda etapa (1982-1988) representa el periodo de crisis económica y política, expresada en una fuerte caída de la tasa de crecimiento económico y el deterioro del régimen político autoritario (BORDA, 2009:11,12).
- La tercera etapa (1989-1998) se inicia con una ligera recuperación económica y es el punto de partida de la transición a la democracia y de las reformas (1989), generando cambios importantes en la política económica e institucional del país (BORDA, 2009:13).
- La cuarta etapa (1999-2002) se caracteriza por una retracción económica, freno en la reforma y crisis de gobernabilidad. Es un periodo marcado por tres años de recesión (1998, 2000 y 2002). La caída de los precios internacionales de la soja y del algodón (1999-2002) principales rubros de exportación al igual que la carne vacuna fue significativa (BORDA, 2009:14).
- La quinta etapa (2003-2008) coincide con una recuperación del crecimiento



económico, donde el actual gobierno inició su periodo con una serie de reformas principalmente, fiscal y, en menor medida, financiera (BORDA, 2009:14).

Por consiguiente es importante plantear que en Paraguay las reformas han sido parciales y no continuas y, en muchos casos, reversibles. Según Borda (2009) dichas reformas fueron divididas en primera y segunda generación. En este sentido, es posible entender las reformas de primera generación como la política macroeconómica, la liberalización de los mercados y la liberalización del comercio exterior en el Paraguay. Mientras que las reformas de segunda generación se da con la independencia de los poderes del Estado, las regulaciones del mercado, las instituciones de defensa de las empresas y las reformas sociales (BORDA, 2009:19).

Siguiendo la línea de estudio del capítulo y para llegar a analizar el impacto de las reformas aduaneras en el comercio exterior paraguayo, es importante destacar las reformas de primera generación mencionada por el autor. Donde hace referencia a la misma la “política macroeconómica” que el Paraguay experimentó, dividiendo en dos fases; la primera fue al inicio de 1989; el gobierno enfrentaba un brote inflacionario, un déficit fiscal y atraso en el pago de las deudas y la segunda, al comienzo de 2003, el gobierno enfrenta los mismos problemas de la primera que volvían a manifestarse (BORDA, 2009:20).

La primera fase de la política macroeconómica se da en 1989, con la adopción de un nuevo régimen cambiario, donde se pasó de cambio múltiple a cambio único y libre con respecto al dólar. A la vez se promulgó la nueva ley tributaria de 1991, que simplificaba el sistema de recaudación de impuestos, ampliaba la base de los contribuyentes y dotaba de eficiencia y neutralidad a la asignación de los recursos, que al mismo tiempo modificaba la estructura arancelaria. Esta reforma tributaria comprendió la reforma de los impuestos internos y la reforma arancelaria, ya que todos los aranceles de importación se reducían drásticamente a un promedio de 10 por ciento. Sin embargo estas reformas a inicios del 2000 fueron perdiendo peso con los decretos reglamentarios que significaban una ausencia en el control de gastos y la debilidad administrativa y la conocida corrupción de la Subsecretaría de Tributación y la Dirección de Aduanas (BORDA, 2009:22).

Con la nueva constitución de 1992 se crean nuevas instituciones; Contraloría General de la República, Ministerio Público, Gobiernos Departamentales, Tribunal de Justicia Electoral, que implicaban más contrataciones, además de la ampliación de la cantidad de cargos en las antiguas agencias y mejoras salariales. Esta situación de déficit fiscal en expansión era alineada también por el aumento del déficit de las diferentes cajas fiscales, jubilaciones y pensiones de los funcionarios de la Administración Central, el Ejército, la Policía y empleados de Poder Judicial (BORDA, 2009:21,22).

Es así que a partir del 2000 empieza una lucha con el déficit fiscal y la deuda pública que el país estaba pasando. En este contexto aparece la segunda fase de la política macroeconómica del Paraguay (2003-2004), el cual fue encarado mediante una serie de reformas tales como; la ley de Adecuación Fiscal, la reforma de la Caja Fiscal, la renegociación de la deuda interna y la adopción de un nuevo Código Aduanero.

La Ley 2345 de la Caja Fiscal (2003) consistió en la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, que generaba un déficit operativo creciente, financiado por el Gobierno Central. La reforma tributaria, llamada de Adecuación Fiscal (2004), el cual contemplaba la formalización de la economía, corrigiendo la baja presión tributaria (10% del PIB), manteniendo tasas impositivas bajas, y ampliando las bases tributarias e incorporando nuevos impuestos (10% IVA) (BORDA, 2009:22,23).

Según Borda (2009) en el recuadro 3 de su estudio “Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas”, explica que la ‘Adecuación Fiscal (2004)’, la Ley 2421 constituyó una de las iniciativas más importantes del nuevo gobierno para atacar la informalidad de la economía paraguaya, reducir la evasión de impuestos, asegurar la sostenibilidad fiscal a largo plazo y volver más equitativo el sistema tributario del país (BORDA, 2009:29). La Ley 2421 representó un avance significativo en los impuestos preestablecidos por la Ley 125/92. Uno de ellos es el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC) que disminuyó 1% (son los ingresos gravados provenientes de la realización de actividades comerciales, industriales o de servicio que no sean de carácter personal), y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) aumentó de 2 a 5% (son los ingresos sobre la importación de diferentes tipos de bienes que ingrese al país).

A estas reformas en el campo fiscal, vinculadas a las dos primeras mencionadas, se sumó la promulgación de la Ley 2422 del Nuevo Código Aduanero (2004), que actualizaba las normas aduaneras de acuerdo a los

estándares internacionales, permitiendo la modernización administrativa de una institución símbolo de los arreglos políticos y corrupción, que abría la posibilidad para la profesionalización de los recursos humanos (BORDA, 2009:24). Según el recuadro N° 4 'Nuevo Código Aduanero' explica que la misma pretende aportar cambios relevantes en términos aduaneros. La Dirección General de Aduanas anteriormente conocida pasa a ser denominada Dirección Nacional de Aduanas, constituyéndose en un ente autónomo e investido de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través de la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda. Tiene por objetivo la transparencia en la gestión aduanera, la modernización y profesionalización de la aduana y por último facilitar el comercio. (BORDA, 2009:31).

Por el lado de las aduanas vemos que el Nuevo Código Aduanero vino a establecer una estructura legal y a introducir dentro de la legislación paraguaya un nuevo panorama aduanero, los cuales permitieron regular de una mejor manera las recaudaciones del Estado, impulsando la creación de un instrumento autónomo que regule los aspectos básicos aduaneros y que permita por medio de la normativa nacional, el establecimiento de disposiciones específicas para el país. Dentro de la perspectiva económica, las reformas aduaneras constituyen un cambio significativo dentro de la estructura de las instituciones públicas paraguayas, el cual se ha mostrado lo suficientemente receptiva para atender las necesidades del Estado y de las empresas privadas vinculadas a las aduanas, transmitiendo confianza y transparencia en la facilitación del comercio, reduciendo los costos de logística, de las barreras tarifarias que obstaculizaban el comercio, para lograr así una apertura comercial en los mercados regionales como internacionales.

De esta manera y haciendo un hincapié en las aduanas paraguayas, podemos resaltar desde el punto de vista de la política de Estado las reformas realizadas fueron necesarias, teniendo en cuenta que Paraguay es un país que vive de la reexportación tomó la decisión de exonerar al pequeño contribuyente y aumentar el impuesto a las importaciones de los empresarios y productores, el cual siguiendo la lógica de las aduanas las recaudaciones para el Estado aumentarían. Pero desde el punto de vista de la práctica, no fue bien sucedida, ya que según los datos de la DNA, dos de las cuatro aduanas ubicadas en Alto Paraná no son del Estado, no se tiene el monopolio total de las aduanas porque

son privatizadas, entonces quien está ganando con el comercio exterior son los dueños de esas empresas y no el Estado paraguayo.

Es así que, las reformas realizadas en Paraguay en los años 2003-2005 se enfocó en garantizar calidad y eficiencia en la gestión del Ministerio de Hacienda, mediante el mejoramiento de las instituciones públicas, capacitadas para revertir la situación y la mala imagen que se tenía sobre el país. También el funcionamiento con transparencia en las recaudaciones y en la asignación de recursos del Estado, para lograr así una estabilidad política y macroeconómica requerida por un país dentro de los estándares internacionales.

De acuerdo al contexto macroeconómico del Paraguay presentado en el capítulo II y tomando como referencia la aduana de Ciudad del Este, se muestra que a partir de las reformas elaboradas específicamente la Ley 2422/04 del Nuevo Código Aduanero, existe una mayor eficacia y eficiencia en la DNA, lo cual se ve reflejado en grandes cantidades de exportaciones e importaciones a lo largo del periodo estudiado (2003-2012), es más el flujo de comercio exterior ha ido en aumento respecto a años anteriores.

Con los resultados obtenidos en el capítulo II y con lo expuesto recientemente, podemos concluir que la reforma aduanera en cierta medida fue positiva para estabilizar y fortalecer la economía de Paraguay post transición democrática, ya que en aquella época el país estaba pasando por periodos de inestabilidad política y económica, recuperándose a partir de la década del noventa en adelante, mediante las exportaciones agrícolas, específicamente la soja y el algodón, además manteniendo un comercio de reexportación a causa de que Ciudad del Este es considerada la tercera mayor zona franca del mundo y posee una ubicación geográfica predominante para el comercio fronterizo; el cual la aduana de Ciudad del Este pasa a ser la primera aduana en lo que respecta las importaciones que realiza el Paraguay y la octava aduana dentro de las exportaciones que salen del país.

Otro punto relevante es que con la reforma aduanera se mejoró la gestión de la DNA, que transformó al mismo en un ente activo y dinámico que concilia las demandas del comercio exterior con los procedimientos de entrada y salida de mercancías dentro del país.

Finalmente es importante destacar que, a pesar de que las reformas elaboradas en el año 2003 al 2005 evidenciaba logros concretos en muchas

áreas, en especial la nueva administración de la DNA, desde un inicio, otorgó prioridad a la atención de todas las administraciones de aduanas existentes en el país, y se propuso como meta transformar la aduana paraguaya en un ente dinámico, profesional, y facilitador del comercio internacional buscando lograr beneficios para el Estado y las empresas que contribuyen al desarrollo del comercio exterior paraguayo.

### **CAPÍTULO III: CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO EXTERIOR PARAGUAYO.**

Para comenzar hablando sobre la apertura de la economía paraguaya a nivel nacional e internacionalmente, es importante mencionar que desde mediados de los años ochenta, y como respuesta a los desafíos de la globalización y las dificultades que enfrentan las economías en desarrollo para reinserirse en el nuevo escenario económico internacional, se ha producido un auge de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe.

En ese contexto el comercio exterior paraguayo, posee una economía relativamente abierta que históricamente ha mantenido pocas restricciones comerciales con los países vecinos del MERCOSUR y otros países socios comerciales importantes. El comercio paraguayo está fuertemente dominado por las importaciones y las exportaciones hacia estos países.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), es un proceso de integración regional establecido en 1991 a partir de la firma del Tratado de Asunción, que tuvo como objetivo principal la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros, además la adopción de una política comercial común y el establecimiento de un arancel externo común. El MERCOSUR está conformado por Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Venezuela (este último recién incorporado) y Bolivia (en proceso de adhesión). Mientras que los países asociados al mismo son; Chile, Ecuador, Colombia y Perú.

De esta manera, Paraguay es miembro fundador del MERCOSUR junto con Argentina, Brasil y Uruguay desde el 26 de marzo de 1991, siendo el menor de los socios, con una pequeña pero abierta economía, siendo vulnerable a la coyuntura económica externa, incluyendo las variaciones en los términos de intercambio, las tasas de intereses internacionales y los flujos de inversión. En cuanto al comercio exterior; las exportaciones se dan principalmente en el sector primario que están concentradas mayoritariamente en los países miembros, mientras que en las importaciones, se importa bienes de consumo y capital tanto de los países regionales como extra regionales.

Según Breuer explica que:

En el caso de Paraguay, el gobierno de Rodríguez incorporó al país al MERCOSUR fundamentalmente por razones políticas. El proceso de reformas democráticas iniciado por el Gobierno de Rodríguez en 1989

fue acompañado de una serie de reformas económicas de mercado, entre ellas la liberalización de los mercados cambiario y financiero, y reformas fiscales y comerciales de gran amplitud. La integración con otras democracias de la región proporcionó la oportunidad para consolidar estas reformas, al tiempo que se obtenía apoyo internacional al sacar al país del aislamiento externo (BREUER, s/f).

Por otra parte, el ingreso de Paraguay en el MERCOSUR en la actualidad fue uno de los ejemplos claros del proceso de integración económica que el mismo realizó en aquel momento, ya que Argentina y Brasil fueron y siguen siendo los principales socios comerciales del país, constituyendo los dos mercados de destino más importantes para sus exportaciones, así como el origen de la mayor parte de sus importaciones, favorecido por lazos bien definidos y beneficiándose mutuamente.

No obstante, el ingreso de Paraguay al MERCOSUR era deseable por razones económicas. Garantizar el acceso a los mercados de Argentina y Brasil era simplemente esencial para el país, porque ingresar en un sistema comercial basado en reglas conjuntas con sus vecinos más poderosos sería claramente beneficioso para el Paraguay, que además podría representar una buena oportunidad de entrada a inversiones extranjeras. Según Breuer (s/f) el ingreso de Paraguay al MERCOSUR también fue visto como una forma de asegurar el proceso democrático (transición a la democracia explicada anteriormente), así como una oportunidad de expandir los mercados domésticos y formalizar la economía (BREUER, s/f).

Según el documento del Banco Mundial (2009) el desempeño comercial depende de las políticas comerciales vigentes, pero también se ve afectado por una amplia gama de factores adicionales que determinan la competitividad de Paraguay. Estos incluyen condiciones comerciales globales y regionales, el entorno institucional y el clima de negocios, y de manera fundamental el contexto macroeconómico (BANCO MUNDIAL, 2009:4).

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “en los últimos años Paraguay experimentó un marcado aceleramiento del crecimiento económico, explicado principalmente por el buen desempeño del sector agrícola, y a las exportaciones de materias primas” (BID, 2014:2). Como fue explicado anteriormente, en los primeros años de la década del sesenta, impulsado por la expansión acelerada de las fronteras agrícolas especialmente en los que se refiere al cultivo de la soja y el algodón y con la tímida incorporación del comercio

como una nueva actividad, el país empezó a experimentar crecimiento del producto per cápita, además hizo que la estructura productiva del Paraguay se haya mantenido firme en el sector primario (expansión agrícola) a pesar de las oportunidades de industrialización generadas por la construcción de las hidroeléctricas de Itaipú (1970-1980). Este último permitió al país alcanzar un crecimiento extraordinario, considerado entre los más alto de Latinoamérica durante aquel periodo.

La superficie agrícola disponible se ha prácticamente duplicado entre 1960 y el 2008. Al observar más detalladamente la evolución del área cosechada de los principales productos agrícolas de Paraguay, se constata como el área dedicada a los productos de consumo interno (maíz, trigo, tabaco, caña de azúcar) es sobrepasada en tamaño por el área dedicada a los productos de exportación: (soja y algodón) (CADEP, 2011:87).

Es decir; las principales actividades que han encaminado o han marcado la tendencia del crecimiento económico paraguayo, fue principalmente sobre la base de las exportaciones primarias y productos de la explotación irracional de las tierras. A parte de la agricultura de exportación, el país fue beneficiado por la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú y la apertura de nuevos mercados mediante la integración del MERCOSUR en 1991, estimulando aún más la producción agropecuaria siendo la carne bovina y la soja los pilares comerciales de Paraguay.

Todo esto fue parte del crecimiento del comercio exterior en Paraguay en el MERCOSUR, particularmente en el papel de las exportaciones e importaciones del mismo. Bajo el contexto económico para Paraguay la eliminación de los aranceles por parte de sus principales socios comerciales, Brasil y Argentina, fue uno de los resultados más significativos del MERCOSUR, posibilitando el aprovechamiento económico de los productos nacionales como la carne, el algodón y la soja, ubicando a la producción paraguaya en una posición competitiva para la apertura de nuevos y mejores mercados.

La historia del comercio exterior paraguayo muestra una economía relativamente simple, teniendo un escaso desarrollo de mercados y servicios, particularmente sustentado en la agricultura; siendo además importadora de manufacturas industriales e importador neto de petróleo, estas se caracterizan por estar concentradas en un puñado de productos con un bajo grado de sofisticación y concentradas en un reducido grupo de países destino. Esto se puede notar en la



afirmación de Patricia Alborta (2012) explicando que una de las características más importante del comercio paraguayo es la composición de las exportaciones, las cuales se dividen en: registradas, que se concentran mayormente en productos primarios (tradicionales), y las re-exportaciones que se asocian de la zona de libre comercio (ALBORTA, 2012:2).

Con esto vemos que el sector exportador juega un papel determinante en el ciclo económico del país. A su vez, las exportaciones paraguayas se caracterizan por su alta concentración geográfica de un grupo de países de destino y que la misma está conformada por un puñado de productos primarios de bajo grado de sofisticación o nivel tecnológico.

### **3.1 Características de las exportaciones paraguayas.**

Para entender las características de las exportaciones e importaciones paraguayas, es necesario aclarar que a mediados de la década del ochenta y como respuesta a los desafíos de la globalización y las dificultades que se enfrentaban las economías en desarrollo para lograr una inserción en el escenario económico internacional, se ha producido un auge de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe, siendo distintos y con ritmos diferentes, que implican una nueva interrelación no solo económica sino con efectos políticos y sociales.

Después de la transición a la democracia en 1989 el nuevo gobierno comenzó a implementar un programa de amplias reformas económicas que incluyó una significativa liberalización comercial, que tuvo su punto de partida con el ingreso al MERCOSUR en 1991, donde se inició un proceso de integración económica entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Incluso antes de suscribir el Tratado de Asunción, Paraguay ya dependía fuertemente del comercio regional, en parte debido a acuerdos implementados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que redujo los aranceles regionales.

Respecto al proceso de integración de un determinado bloque regional, Samuel Pinheiro (2008), explica que los mismos se dan a partir de la creación de ciertos organismos que tratan el tema de la integración latinoamericana, siendo las siguientes:

- La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960, y cuya meta era eliminar todas las barreras al comercio entre los Estados miembros hasta 1980, que terminó con la substitución del nombre

a Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

- En 1969, los países andinos firman el Pacto Andino, más tarde Comunidad Andina (CAN) como un proyecto más audaz de integración y de planeación del desarrollo para la elaboración de políticas comunes.
- En 1991 se crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuyo objetivo era promover el desarrollo económico entre los países miembros.
- Estados Unidos, en el contexto de la Cúpula de las Américas, lanzó un proyecto ambicioso de negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el cual era un proyecto que eliminaría la posibilidad de formación de un bloque económico y político sudamericano (en 2004, las negociaciones se interrumpieron por la extrema desigualdad de fuerzas políticas y económicas entre los países participantes y Estados Unidos).
- Posteriormente, fue lanzada en 2004, un proyecto para la formación de una Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy en día denominada como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

De este modo, la integración latinoamericana para Paraguay desde sus inicios es considerado de suma importancia, ya que fue y sigue siendo miembro en gran parte de dichos procesos que se produjeron con la finalidad de brindarle al país beneficios y la posibilidad de expansión de la economía hacia nuevos mercados, logrando una alta competitividad regional. Paraguay forma parte de los siguientes organismos internacionales de integración: ALADI, MERCOSUR, UNASUR. Los dos primeros benefician al Paraguay con mejores condiciones comerciales y le proveen acceso a otros mercados internacionales.

La ALADI es un organismo internacional creado el 12 de agosto de 1980, por el Tratado de Montevideo 1980, en reemplazo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Fue un proceso de integración con el objetivo favorecer el desarrollo económico, social, armónico y equilibrado de la región, que tiene como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. Los países que conforman la ALADI son: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela (ALADI, s/f).

El MERCOSUR es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases

posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión. Tiene como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. (MERCOSUR, s/f).

UNASUR es un organismo internacional fundado el 8 de diciembre del 2004, la aprobación del mismo solo se dio el 23 de mayo de 2008. Tiene como objetivo construir un espacio de integración en lo cultural, económico, social y político, rescatando la identidad y ciudadanía suramericanas, al igual que desarrollar un espacio regional integrado. Los países miembros de la UNASUR son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela (UNASUR, s/f).

Otra reforma comercial significativa a nivel mundial fue el ingreso de Paraguay en 1993 al General Agreement on Tariffs and Trade, en español comúnmente conocido como el Acuerdo General de sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el mismo fue un convenio ideado en el marco de la Conferencia de La Habana en 1947 que se realizan negociaciones tendientes a la reducción de aranceles, pautas de alcance comercial según el principio de reciprocidad. El GATT contribuyó al crecimiento mundial gracias a las continuas reducciones de aranceles, sin embargo, en las décadas siguientes setenta y ochenta, el convenio sufrió una crisis ya que, ante la mayor competencia, entre Europa y Estados Unidos fijaron altas tasas de interés y se volcaron hacia el proteccionismo (GATT, s/f).

Es importante destacar que el GATT y la Organización Mundial del Comercio (OMC) no son lo mismo. El GATT consiste en un sistema de reglas establecidas entre las naciones que forman parte de él, mientras que la OMC establecida en 1995 está valorada como una entidad de alcance internacional que se encarga, además de regular el comercio de todo el mundo, de reglar otros aspectos relacionados con los servicios y los derechos de la propiedad intelectual a nivel internacional. (GATT, s/f).

Partiendo de las integraciones regionales paraguayas y empezando a caracterizar el desarrollo económico de Paraguay, podemos afirmar que en las dos últimas décadas se da inicio a la expansión y crecimiento en las exportaciones principalmente a los países de la región. María Belén Servín (s/f) precisa que “Paraguay posee tres modelos económicos y comerciales: la

exportación agrícola, la venta de energía eléctrica al Brasil y la Argentina y por último desenvuelve el comercio de reexportación” (SERVIN, s/f).

Según la Real Academia Española (RAE) reexportación significa exportar lo que se había importado. Pero dentro del contexto del comercio exterior las reexportaciones hacen referencia a las mercancías extranjeras exportadas en el mismo estado según lo importado previamente. Podríamos apuntar a Ciudad del Este como un ejemplo de reexportación, donde la mayor parte de las empresas locales importan comúnmente y en gran cantidad de China productos electrónicos, el cual son exportadas nuevamente a los diferentes mercados vecinos, especialmente Brasil y Argentina, produciéndose así una reexportación o un comercio de triangulación.

Las exportaciones de productos nacionales paraguayos se convierte así, en un instrumento para lograr una integración a un mundo cada vez más globalizado y orientado a la producción de bienes y servicios, destacando un crecimiento significativo a partir del año 2003, mientras que las reexportaciones siempre han sido superiores a las exportaciones, el cual ambos representan dos modelos completamente distintos y con beneficios también distintos (SERVÍN, s/f).

Patricia Alborta (2012) también sostiene que:

Las exportaciones y re-exportaciones crecieron significativamente desde 2005, a excepción de 2009, año de la crisis financiera internacional. Sin embargo destaca que ambas exportaciones se han impulsado, con igual tendencia (ALBORTA, 2012:2).

Es necesario mencionar que en términos de las exportaciones paraguayas, a partir de la década del 2000 en adelante cuadruplicaron el ingreso económico por exportaciones a un grupo de países destino; de USD 869 millones en el año 2000 a USD 1.655 millones en 2005 y a USD 5.517 millones en 2011. Teniendo como productos de exportación más representativos del Paraguay las semillas de oleaginosas, con 42% de participación de las exportaciones tradicionales, seguido por los productos de carne que representan un 14%, los cereales 11%, las harinas un 8%, y productos químicos y plásticos con 4%. Mientras que los principales mercados de exportación paraguaya son el MERCOSUR con un 28% de participación (Argentina, Brasil y Uruguay), los países asociados al MERCOSUR (Bolivia, Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú) este último

grupo puede considerarse también como miembros de la ALADI con un 23%, la Unión Europea con un 18%, y Suiza con 5% (ALBORTA, 2012:2,3).

Según el estudio de la ALADI (2013) agrega a lo anterior que en lo que se refiere a los mercados de destino de las exportaciones de Paraguay, se observa también un alto grado de concentración hacia mercados regionales, puesto que se dirigen hacia los países miembros de la ALADI el 68% de las ventas al exterior en promedio para el período analizado. Mientras que, fuera de la región, exportan principalmente a Rusia que representa el 5% del total exportado, Alemania e Italia representan un 3% y el resto del mundo en su conjunto representa el 21% del total. Por otro lado si no se tienen en cuenta las exportaciones de energía eléctrica, el crecimiento de las exportaciones de los restantes bienes presentó un mayor dinamismo, creciendo a una tasa promedio anual de 18,1% entre 2002 y 2012 (ALADI, 2013:21).

**Grafico 1. Principales destinos de exportación del Paraguay 2002-2012.**

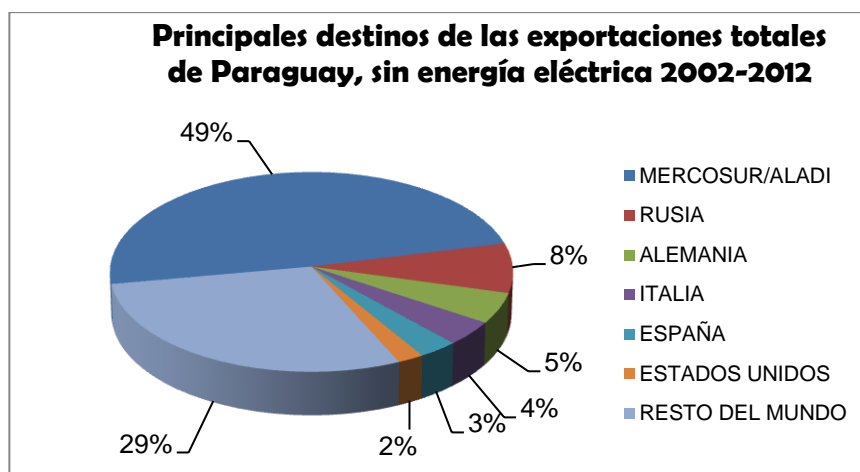


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la ALADI (2013).

Luego de intensos estudios respecto a las exportaciones del Paraguay, pudimos observar que la mayoría de los mismos no especifican el porcentaje del cual son estas exportaciones eléctricas que el país posee, siendo que el mismo se caracteriza por ser un exportador neto de energía eléctrica, al poseer una de las hidroeléctricas más grandes del mundo Itaipú Binacional y la Entidad Binacional Yacyretá el cual corresponde un gran porcentaje en las exportaciones paraguayas. Un claro ejemplo de ello es el informe de la ALADI (2013) con relación al párrafo anterior que explica lo siguiente: si se excluyen las exportaciones de energía eléctrica, el grado de concentración disminuye, siendo los principales socios comerciales los países miembros de la ALADI, pero con una

proporción menor (49%); Rusia aumenta su participación (8%), Alemania al 5%, al igual que otros socios del resto del mundo, que agrupados representan el (29%) de las exportaciones paraguayas (ALADI, 2013:21).

**Grafico 2. Principales destinos de las exportaciones totales de Paraguay, sin energía eléctrica 2002-2012.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la ALADI (2013).

Otro ejemplo al comparar las exportaciones sin considerar la energía eléctrica vemos las exportaciones intrarregionales juegan un papel importante para el comercio paraguayo, el cual los mismos se encuentran concentradas en pequeño grupo de destinos. En este sentido intrarregional el 68% de las ventas se dirigen a Brasil y Argentina 14%. No obstante, si no se considera la energía eléctrica dentro del análisis, Argentina y Brasil disminuyen su participación al 55% y 8% respectivamente, mientras que Chile toma relevancia, representando como destino un 10% del total exportado, seguido por Perú (8%), Bolivia, México y Uruguay con (5%) cada uno (ALADI, 2013:29).

Con lo expuesto anteriormente podemos llegar a la conclusión que la concentración de destino de las exportaciones paraguayas en la región responde claramente a la importancia de los mercados que tienen países como Brasil y Argentina, potenciado por la cercanía geográfica y los menores costos de transporte que implican dichas exportaciones. Luego la integración regional es vital para el buen desarrollo de la economía paraguaya.

A la vez es imposible no resaltar la influencia que poseen las aduanas en este contexto, ya que según una de las definiciones expuestas en el capítulo anterior vemos que las aduanas son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para

fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas. Sintetizando así, vemos que la aduana es un pedazo importante dentro del comercio internacional, ya que ésta es el nexo que une la entrada y salida de las exportaciones e importaciones de un país a otro, facilitando y regulando las actividades del comercio exterior, que a la vez desarrolla la economía tanto nacional como internacionalmente del país respectivamente.

Aquí es necesario hacer mención de un hecho importante en lo que respecta a las aduanas en Paraguay, donde las exportaciones e importaciones que ingresan por medio de las aduanas locales representan un alto ingreso económico para el país. En este sentido y centrándonos en el estudio del caso mencionado al inicio del trabajo, veremos cuál es la relación de la aduana de Ciudad del Este en el comercio exterior paraguayo.

Como se ha señalado anteriormente, Ciudad del Este posee una economía diversificada, siendo la segunda ciudad más importante de Paraguay (después de Asunción). La expansión agrícola hacia estos lares (1970), la construcción de la represa de Itaipú (1971 a 1982), así como del Puente de la Amistad (1965), la ruta Asunción-Ciudad del Este (1956) y la denominación de Zona Franca (1979), han sido los primeros estimulantes del crecimiento de la ciudad.

Según las palabras de Micael Alvino Da Silva (2014), en 1979 para incentivar la economía de Ciudad del Este se implementó el concepto de zona franca, ubicando a la misma como la tercera mayor zona franca del mundo después de Miami y Hong Kong. Esta denominación se da a un espacio delimitado que el gobierno paraguayo dio para comercializar productos sin el cobro normal de impuestos. Con esto, la zona franca paraguaya en la década del ochenta atrajo a diferentes empresarios de todas partes del mundo, el cual comenzaron a comercializar productos importados. Estos productos tenían como principales consumidores a los brasileros que llegaban desde cualquier punto de su país para realizar compras en el mercado paraguayo, aprovechando que tenían la posibilidad de ingresar productos por vía terrestre no excediendo 300 dólares americanos para luego destinar sus productos a diversas partes del Brasil. (ALVINO, 2014:73,74).

Dentro de este contexto, Patricia Alborta (2012) menciona que la reexportación paraguaya:

Es una de las actividades más dinámicas para la economía local y a la que se dedica una buena parte de la población paraguaya. Los principales productos de reexportación son actualmente los artículos electrónicos, alimentos, bebidas alcohólicas, cosméticos y el tabaco (ALBORTA, 2012:5).

Este hecho, hace que la economía de Paraguay sea atrayente y expuesta al desarrollo de la economía local como internacional. Como Alborta (2012), más arriba explicó que: “en 2011, las exportaciones tradicionales de Paraguay alcanzaron USD 5.517 millones. Si a este monto se añaden las re-exportaciones, las exportaciones ajustadas totales llegan a doblarse” (ALBORTA, 2012:5).

En este sentido la aduana de Ciudad del Este juega un papel importante dentro de lo que respecta el comercio exterior paraguayo; las exportaciones e importaciones. Como ya fue mencionado más arriba, esto se debe a que la misma es considerada como la tercera mayor zona franca del mundo, el cual hace que el comercio esté inverso a la creciente comunicación e interdependencia entre los países de la región y se podría decir; el resto del mundo.

Es así que a la aduana de Ciudad del Este se convirtió en una de las aduanas más importante del Paraguay, donde contribuía fiscalmente como una de las cinco primeras fuentes de recaudación de exportaciones del Estado paraguayo. También la aduana de Ciudad del Este era la puerta principal y la número uno en las importaciones que ingresaban al país, porque Ciudad del Este presentaba un punto estratégico en las rutas que conectaban a Brasil y Argentina y a partir de estos dos al resto de la región. Muestra de ello son las estadísticas generadas por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) en los periodos de 2003-2012, que describen el movimiento total de todas las aduanas ubicadas en Ciudad del Este:

**Tabla 1. Recaudación total (Gs) de todas las Aduanas ubicadas en Ciudad del Este 2003-2012.**

<b>AÑO</b>	<b>RECAUDACIÓN</b>
2003	309.697.733.999
2004	351.301.465.268
2005	324.956.188.999



2006	272.464.935.121
2007	338.560.207.433
2008	362.309.601.885
2009	404.296.376.965
2010	606.357.494.230
2011	672.996.168.417
2012	599.096.829.668

Fuente: Elaboración propia en base a datos proveídos por el Sistema Informático Sofía de la DNA

Observando la tabla N° 1 sobre las recaudaciones de todas las aduanas ubicadas en Ciudad del Este y haciendo referencia la reforma del Nuevo Código Aduanero elaborado en 2004, podemos decir que en términos generales hubo un incremento en las recaudaciones aduaneras, donde en el año 2006 y 2012 hubo una disminución en dichas las recaudaciones. El cual es un dato llamativo, ya que a pesar de la crisis financiera de 2008 las recaudaciones se mantuvieron firmes y en aumento en los años posteriores a la crisis. Entonces es posible notar que a largo plazo las reformas fueron efectivas en lo que respectan las aduanas de Ciudad del Este, porque aumentaron en recaudación mostrando un impacto positivo de las reformas.

Aquí es importante resaltar y explicar que en el Departamento de Alto Paraná, donde Ciudad del Este es la capital, se encuentran cuatro aduanas importantes para el comercio paraguayo. Como se puede observar en la imagen N° 1, ellas son: la aduana de Ciudad del Este, Terminal de Cargas Km.12, Campestre S.A y el Aeropuerto Internacional Guaraní.

**Imagen 1. Administraciones de aduanas en el Paraguay – Ciudad del Este.**



Fuente: Imagen proveída por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA)

En este sentido no podemos dejar de mencionar a las demás administraciones aduaneras ubicadas en el territorio paraguayo. Según Servicios Aduaneros y Comerciales (s/f), explica cada puesto de aduana; estatal o privado que posee el Paraguay. La aduana de la Capital, Chaco'i; Terminal de Contenedores José A. Falcón, Villeta e Ita Enramada son aduanas estatales ubicadas en el puerto de Asunción y gran Asunción, sobre el Río Paraguay, frontera con la Argentina. Este puerto es frecuentemente utilizado para el desembarque de grandes buques y para el arribo de grandes unidades terrestres. Otra aduana estatal es la aduana del Aeropuerto Silvio Pettirossi ubicada en la ciudad de Luque. La aduana de Pilar, Encarnación, Saltos del Guaira y Pedro Juan Caballero también son aduanas administradas por el Estado, ubicadas sobre el Río Paraná, frontera con el Brasil (SERVICIOS ADUANEROS Y COMERCIALES, s/f).

Mientras que las aduanas privadas del Paraguay son las siguientes: José A. Falcón, Puerto de Almacenamiento Kanonikoff S.A. (P.A.K.S.A), GICAL, CEREGRAL SAECA, TERPORT S.A, Caacupemi (San Francisco S.A), Puerto Fénix (Puertos y Estibajes SA). Estas administraciones aduaneras son puertos privados situados en Asunción y gran Asunción, a orillas del Río Paraguay, frontera con Argentina. También son puertos utilizados para el desembarque de

buques y arribo de unidades terrestres (SERVICIOS ADUANEROS Y COMERCIALES, s/f).

Según la Contraloría General de la República en el Examen Presupuestal de 2007, muestra todas las administraciones de aduanas existentes dentro del territorio nacional, también por quien esta administrado y la fecha de ingreso de la misma. Aquí, basándonos en la Tabla N° 2 del Examen Presupuestal (2007) vemos que dos de las cuatro administraciones de las aduanas ubicadas en el Dpto. de Alto Paraná, específicamente Ciudad del Este son controladas por instituciones públicas del Estado y las otras dos son aduanas privadas.

**Tabla 2. Oficinas aduaneras en territorio nacional.**

Aduana	Propiedad	Fecha de ingreso
Aduana de CDE (Puente)	ANNP	22/11/04
Aduana de Aeropuerto Guaraní – Minga Guazú	DINAC	17/08/06
Terminal de Cargas km. 12 – ALGESA CDE	Terminal de cargas S.A ALGESA	12/04/06
Aduana de Zona Franca Campestre S.A km. 10	Campestre S.A	26/09/05

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Contraloría General de la República en el Examen Presupuestal de 2007.

Es importante mencionar que tanto la aduana de Ciudad del Este (Puente de la Amistad) como el Aeropuerto Internacional Guaraní están a cargo o son administradas por entidades públicas del Estado. La Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP) es una de ellas, el cual es una institución pública que promueve la explotación de servicios portuarios competitivos y que contribuye al desarrollo económico y social del país. (ANNP, s/f). Y la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC) es una entidad estatal encargada de regir la actividad aeronáutica civil en la República del Paraguay (DINAC, s/f). La Terminal de Cargas Km.12 ALGESA y Zona Franca Campestre S.A corresponden a empresas privadas encargadas a prestar servicio a los productores, importadores, exportadores, comerciantes, industriales, y empresarios en general que quieran comercializar bienes y servicios en general.

En lo que respecta a las importaciones aduaneras vemos que desde el año 2008 hasta el 2012 la cantidad de importaciones por administración según la DNA ubican a la aduana de Ciudad del Este (Puente) en primer lugar entre las diez principales administraciones aduaneras dentro del territorio nacional.

**Tabla 3. Principales importaciones (mil) por administraciones.**

ADUANA	2008	2009	2010	2011	2012
Ciudad del Este (Puente)	31.746	27.965	37.884	44.068	38.929
Aeropuerto. Pettirossi	29.914	26.017	29.036	32.097	31.921
Paksa	23.057	19.784	21.137	20.685	17.864
José Falcón	9.264	8.002	11.276	12.753	11.423
Puertos y Estibajes	15.689	10.143	10.083	15.091	10.472
Caacupemi	7.908	8.346	9.929	11.357	12.261
Gical	3.655	6.039	8.859	9.401	8.999
Terport	6.869	5.353	8.737	9.794	7.961
Capital	6.612	7.508	7.069	4.932	2.581
Ceregral SAECA	4.623	3.974	4.503	4.279	4.752

Fuente: Elaboración propia en base a datos proveídos por el Sistema Informático SOFIA – DNA

Cuando analizamos las cantidades de importaciones por administraciones, observamos que existe un aumento general en las mayorías de las aduanas del Paraguay, especialmente en las dos aduanas estatales ubicadas en las fronteras del país; la aduana de Ciudad del Este (Puente) frontera con el Brasil y la aduana del Aeropuerto Silvio Pettirossi frontera con la Argentina. Las demás aduanas también tuvieron un aumento en sus recaudaciones, pero éstas son aduanas privadas que no están controlados por el Estado pero igual representan altos ingresos en lo que se refiere a importaciones del país.

Según la tabla N° 4 de las diez principales exportaciones por administraciones aduaneras vemos que ocurre lo contrario a las importaciones. En el informe de la DNA del año 2008 al 2012, las aduanas de Ciudad del Este ocupan el octavo lugar.

**Tabla 4. Principales exportaciones (mil) por administraciones.**

ADUANA	2008	2009	2010	2011	2012
Chaco'i	8.03	7.464	8.940	8.510	5.314
Puertos & Estibajes S.A	4.324	3.867	4.288	3.933	2.485
Terminal de cargas Km.12 - ALGESA	1.800	3.234	3.744	3.948	5.248
Caacupemi	2.613	3.173	3.197	2.624	3.929
Aeropuerto Silvio Pettrossi	2.611	2.337	2.654	2.517	2.577
Campestre S.A	645	1.318	1.795	2.015	1.998
Terport	1.348	976	1.338	1.325	2.112
Ciudad del Este (Puente)	2.510	1.919	1.190	736	702
Encarnación	1.064	829	978	1.109	1.250
Salto del Guaira	1.201	1.103	825	818	963

Fuente: Elaboración propia en base a datos proveídos por el Sistema Informático SOFIA - DNA

Cuando analizamos las cantidades de exportaciones por administraciones, observamos que la aduana estatal de Chaco'i representa la mayor administración en exportación, seguida por la aduana privada Puertos & Estibajes S.A, pero ambos con un bajo crecimiento en el año 2012. Con relación a las aduanas ubicadas en Ciudad del Este podemos ver un aumento considerable en la Terminal de Cargas km 12 – ALGESA, el cual no es una aduana estatal, no está controlada por el Estado y no lógicamente no está ubicada en el puente de

frontera con Foz de Iguazu. Mientras que la aduana estatal de Ciudad del Este (Puente) presenta un decrecimiento más que considerable en sus exportaciones.

De esta manera y con relación a la tabla N° 3 y 4, podemos afirmar que las reformas aduaneras fueron buenas y tuvieron un relativo impacto en las aduanas que son controladas por el Estado; la aduana de Ciudad del Este, Aeropuerto Silvio Pettirosi y Chaco'i. Las aduanas estatales continúan creciendo, pero con los datos obtenidos sobre las recaudaciones de las mismas vemos que las aduanas privadas tuvieron un crecimiento mayor, mostrando que con el Nuevo Código Aduanero si aumentaron las recaudaciones del Estado, pero que a la vez los que se están enriqueciendo son esas empresas privadas que tienen el monopolio de las aduanas de Ciudad del Este y el Paraguay en sí. También se puede concluir que las aduanas que más crecieron son las que comercializan con Brasil e Argentina.

Por todo lo anterior, el papel de las aduanas en el comercio exterior paraguayo puede ser visto como una de las características de la economía paraguaya; basándonos en el informe de la DNA sobre las recaudaciones de todas las administraciones aduaneras de Ciudad del Este vemos que las importaciones son mayores que las exportaciones, teniendo en cuenta que una parte importante de las importaciones que ingresan al país posteriormente vuelven a ser reexportadas a los países vecinos.

A la vez es visible destacar que las exportaciones paraguayas han logrado diversificar sus mercados de exportación, dentro de la región sudamericana como fuera de ella. Lo cual es resultante del aumento constante de ingreso económico que genera el país, a pesar de que estos mercados de exportación están específicamente concentrados en un pequeño número de países, pero estos son los mercados principales e influyentes en la economía global.

Concluyendo esta parte y resumiendo este subcapítulo podemos mencionar que la integración regional para Paraguay es un punto clave dentro de su economía nacional, ya que las mayorías de las reexportaciones son destinadas al MERCOSUR y los países miembros de la ALADI. Con esto, el Paraguay se basa en una economía que vive de la reexportación y tiene un gran ingreso económico en las aduanas; mediante la fuerte integración con la región, la misma está integrado en un área de libre comercio con tasas de impuestos menores que

en cualquier otra parte del mundo, el cual hace que la economía paraguaya sea más abierta y atrayente para inversiones extranjeras, logrando así, que las aduanas paraguayas jueguen un papel sumamente importante, estricto y competitivo dentro del comercio internacional.

### **3.2 Características de las importaciones paraguayas**

En el caso de las importaciones de Paraguay se muestra relativamente estable respecto a su grado de diversificación por origen y por productos durante el período analizado, no obstante presenta una mayor diversificación en materia de productos y mercados con respecto a las exportaciones (ALADI, 2013:22). Dentro de este contexto es importante recalcar que los países fronterizos siguen siendo un punto que coloca al mercado paraguayo atrayente para las demás economías vecinas.

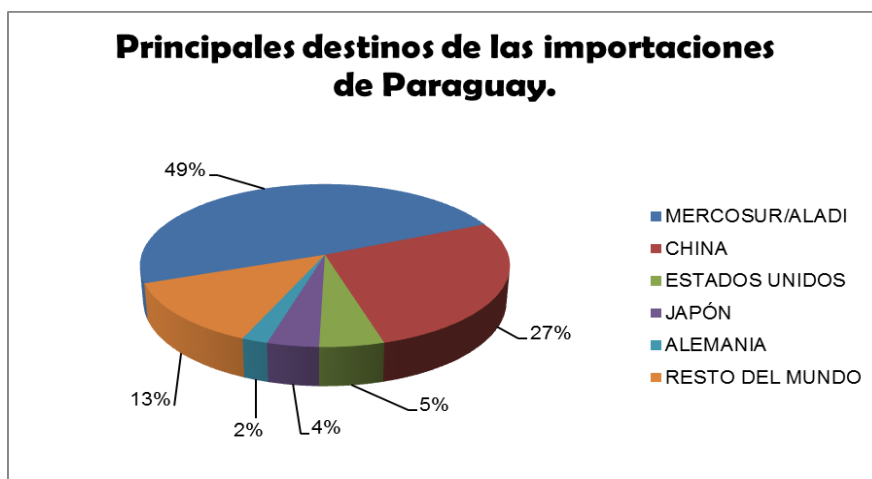
Las entradas de las importaciones generalmente se caracterizan por ser intensivas en capital y en consumo. Este último rubro está compuesto por artefactos electrónicos, por productos de informática, electrónica y telecomunicaciones lo cual son productos de reexportación principalmente hacia el Brasil. Esto genera un alto excedente para la economía paraguaya, ya que los productos que no produce, compra y luego comercializa a países con un menor costo que los demás mercados productores. Según Servín (s/f) “El caso de China Continental y los Estados Unidos, los rubros importados se destinan mayormente al comercio de reexportación (Brasil)” (SERVIN, s/f).

En el 2011, las importaciones totales alcanzaron un valor de USD 11.502 millones. Las importaciones del país consistieron principalmente en bienes de capital (38%), bienes de consumo (32%), bienes intermedios (18%) y combustibles y lubricantes (13%). Los países de destino proveedores de las importaciones son el MERCOSUR, el cual es el principal proveedor de bienes para el país con una participación de 42%, seguido por China 30%, Unión Europea 6% y Estados Unidos 5% (ALBORTA, 2012:6).

Según el informe de la ALADI (2013) las importaciones totales de Paraguay se presentaron dinámicas al igual que las exportaciones, creciendo a una tasa promedio anual de 21,4% superando así el crecimiento de las exportaciones globales 12,1% y las exportaciones sin energía eléctrica 18,1%. Si bien los principales mercados origen de las importaciones de Paraguay coinciden con los principales mercados destino de sus exportaciones en el período 2002-

2012, la ALADI un (49%), además se observa una mayor participación como proveedor de China (27%); seguido por EE.UU (5%); Japón (4%), y además se destaca la participación de algunos países de la Unión Europea (Alemania 2%, Suiza (1%), Francia 0,7%, España 0,6%) y Corea del Sur 1% (ALADI, 2013:22).

**Grafico 3. . Principales destinos de las importaciones de Paraguay 2002-2012.**

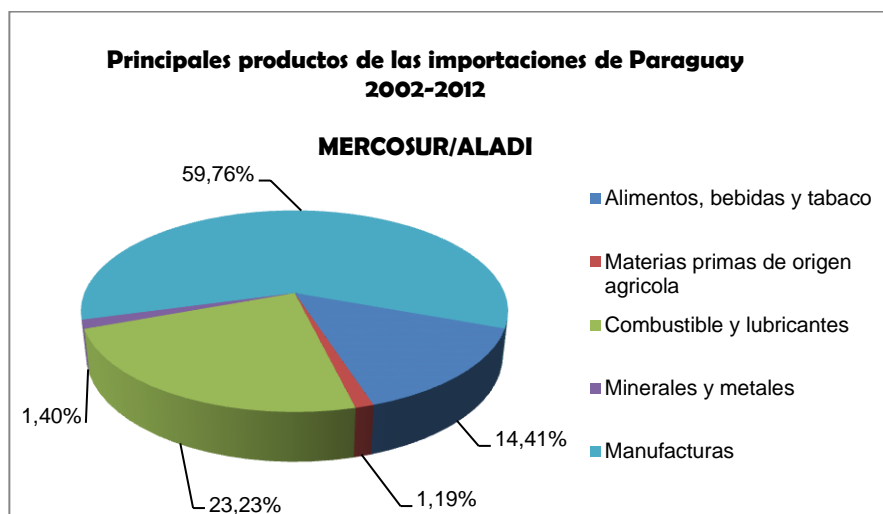


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la ALADI.

Con esto podemos constatar que la alta participación del MERCOSUR y de la ALADI en las importaciones del Paraguay se explica mayormente por la existencia de una zona de libre comercio en la región y que por lo tanto favorece desvíos de comercio. A esto se le agrega que los principales rubros de importación de bienes manufacturados provienen del resto del mundo (principalmente artefactos tecnológicos), mientras que los países del MERCOSUR y la ALADI importan también bienes manufacturados en cantidad, pero estos se basan netamente en combustibles, lubricantes, alimentos, bebidas y tabaco.

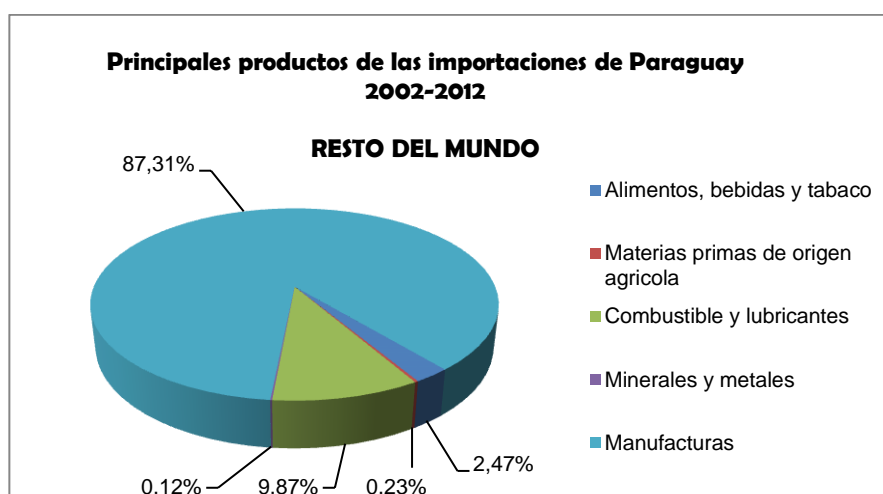


**Grafico 4. Principales productos de las importaciones de Paraguay 2002-2012.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la ALADI (2013).

**Grafico 5. Principales productos de las importaciones de Paraguay 2002-2012.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría General de la ALADI. (2013)

De esta manera, es notorio observar que las importaciones realizadas por Paraguay provienen de los países que integran el MERCOSUR y la ALADI. El cual estas importaciones que son de la región tienen un gran significado con respecto a las críticas sobre el MERCOSUR, desde que no consiguió integrarse a que posee una floja integración; pero al analizar los datos de importación del Paraguay vemos que el comercio de la región tiene una mayor representatividad mediante las tasas de impuestos que el MERCOSUR posee, así como también la ALADI. Ambos procesos de integración acaban integrando e estimulando el comercio regional y fortalece los lazos entre las regiones latinoamericanas.

Resumiendo el capítulo II podemos afirmar que el comercio de Paraguay está dependiente de las relaciones regionales, mediante los datos expuestos a lo largo del capítulo nos muestran que los intercambios regionales y los procesos de integración están funcionando, que las políticas macroeconómicas de reducir tarifas dentro del MERCOSUR tienen un impacto positivo en las importaciones y exportaciones dentro de las aduanas de los países, en especial Paraguay; que es favorecido mediante su buena relación comercial con los demás países de la región. Entonces para el país si es beneficiosa y fundamental la integración regional.

Como puede apreciarse, el comercio dinámico y abierto que el Paraguay posee, hace que la economía paraguaya sea más ventajosa al integrarse y relacionarse con los países de la región que necesariamente invertir en una mayor abertura económica internacional. También vemos que de las cuatro aduanas ubicadas en el Dpto. de Alto Paraná, dos de ellas son aduanas controladas por el Estado, que operan y están regidas dentro de las normas de legislación del Nuevo Código Aduanero 2422, mientras que las dos aduanas restantes están bajo el poder de empresas privadas. Desde las intervenciones del Banco Mundial y de los medios internacionales, las reformas estructurales realizadas en el año 2003 hicieron que disminuya en cierta manera de la corrupción dentro de las instituciones públicas del Estado paraguayo, en especial la Dirección Nacional de Aduanas.

Esta disminución de la corrupción ocurrida con las reformas realizadas gracias a las presiones de las grandes empresas y organismos internacionales, podemos decir que fueron también a causa del tráfico de mercancías ocasionadas por grandes empresas exportadoras e importadoras, el cual en afán de generar más lucro individual comenzaron a traer sus productos de forma ilegal, no siendo tasadas por la aduana ni pagando los impuestos correspondientes a las mercancías, teniendo como aliados a personas influyentes dentro de las aduanas, que dejaban pasar de manera ilegal logrando así una mayor comercialización en territorio nacional, escapando de los controles del Estado.

Asimismo podemos concluir que gran parte del comercio en Ciudad del Este pasa por otros caminos que no son los caminos aduaneros y en cierta medida es perjudicial para el gobierno paraguayo, ya que algunos productos importados no son tasados y el Estado no tiene interferencia en las ganancias o

pérdidas generadas cuando las mercaderías vienen por el tráfico. Para el país en términos de ganancia es beneficioso cuando exporta para la región e importa por medio de las aduanas, el cual las mismas son tasadas y cobradas mediante los impuestos y acuerdos establecidos que tiene con la región.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Al concluir este trabajo pudimos observar cual grande es la importancia que tiene el comercio exterior en la economía de un país y más aún la importancia de las aduanas, todo esto se debe a la existencia del comercio en sí, el cual, sí el ingreso económico en una aduana es elevado hará que las exigencias sean mayores y mejores en un mundo globalizado, donde cada día exige más competitividad y desarrollo constante de las economías nacionales como internacionales.

De acuerdo a lo anterior, a lo largo del trabajo abordamos temas relevantes como el concepto de las aduanas, también explicamos que es la Dirección Nacional de Aduanas y nos centramos en la gestión aduanera paraguaya, las características del comercio exterior paraguayo enfocándonos en una de las aduanas más importantes de Paraguay, la aduana de Ciudad del Este, que representa una gran parte del ingreso económico que posee el país en términos de recaudación en exportación e importación. Posteriormente observaremos el impacto de las reformas estructurales realizadas por el Estado en el año 2003-2005.

Es necesario mencionar las dificultades a la hora de realizar el trabajo, ya que al momento de investigar las aduanas paraguayas no encontramos una respuesta inmediata por parte de los funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas, no pudiendo concretar las entrevistas orales propuestas al inicio del trabajo. A esto le sumamos la escasa información acerca de las aduanas paraguayas, teniendo que recurrir a otros medios que nos faciliten dichas informaciones para una mejor y profunda investigación.

En lo que respecta a las aduanas, como ya fue mencionado anteriormente las aduanas son oficinas públicas administrativas situadas en las fronteras y ciudades importantes de un país, con la autoridad máxima de proteger, fiscalizar y controlar la entrada y salida de personas y mercancías. Es por ello que dentro de un Estado existe una institución pública encargada de controlar y velar por los intereses de los soberanos. En Paraguay la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) es la encargada de controlar la entrada y salida de personas y mercancías en territorio nacional, a la vez se encarga de las recaudaciones de los impuestos correspondientes de exportaciones e importaciones; siendo un órgano del Estado con carácter autónomo, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través de la

máxima autoridad del Ministerio de Hacienda. Además la DNA tiene como objetivo la facilitación y regulación del comercio exterior paraguayo.

Es necesario mencionar que el comercio exterior paraguayo posee una economía pequeña pero abierta dentro del contexto de integración regional, lo cual fomenta la necesidad de un sistema aduanero que agilice y resguarde todo el movimiento del comercio en las aduanas. Para ello es importante resaltar que en el trabajo las aduanas son vistas como una forma de lograr competitividad entre las industrias, agilizando los servicios y simplificando los trámites y procesos aduaneros. Dejando en claro que el concepto de aduana y los principios en sí son siempre representados como facilitadores del comercio, pero las aduanas se basan también en reguladores del comercio, fiscalizando y protegiendo los intereses nacionales; todo esto dependerá del tipo de Estado que esté en el mando del país. Es así, que los principios de la aduana nos dan a entender que han establecido una interdependencia económica basada en el libre comercio de mercancías, provocando un elevado crecimiento del comercio exterior, con el propósito de facilitar y controlar el comercio entre los distintos países.

También podemos ver que debido a la liberalización de las economías se han promovido tratados y acuerdos de libre comercio entre países, con el propósito de eliminar las barreras arancelarias del comercio exterior. En este sentido, Paraguay es participe en varios procesos de integración económica regional, tales como: el MERCOSUR y la ALADI, ambos son organismos internacionales que tienen objetivos en común, propiciar un espacio común favoreciendo el desarrollo económico a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional.

En cuanto a la relación existente entre los procesos de integración regional, específicamente el MERCOSUR y las aduanas paraguayas vemos que; mediante el estudio de este trabajo se obtuvieron varios resultados inesperados. Donde el objetivo general de la investigación fue analizar cómo y por quién está administrada la gestión aduanera paraguaya, no fue analizar el impacto de la integración del MERCOSUR en la economía del país. La investigación por medio oficial de la Dirección Nacional de Aduanas nos mostró que el comercio de Paraguay está dependiente de las relaciones e intercambios regionales.

Un ejemplo de ellos son las políticas macroeconómicas de reducir tarifas dentro del MERCOSUR, el cual tienen un impacto positivo en las importaciones y

exportaciones de los países, en especial para Paraguay, favoreciendo las relaciones entre los países miembros, ya que el Estado paraguayo recauda bastante en las aduanas mediante la fuerte integración de su comercio con la región.

Entonces podemos decir que mediante esta investigación se cuestiona a los intelectuales que explican que el MERCOSUR es un mercado aduanero imperfecto, porque con los datos obtenidos sobre las recaudaciones y los principales socios comerciales del Paraguay es notorio que si funciona y refuerza el papel del MERCOSUR como bloque regional. Por ello es de suma importancia estudiar con profundidad el MERCOSUR, su funcionamiento en la gestión de las aduanas fronterizas del bloque, porque ellas muestran que el comercio a pesar de tener una mala legislación, una mala visión, el comercio no tiene nada de imperfecto; al contrario, con Paraguay, Argentina y Brasil ocurre una complementariedad en sus actividades económicas.

Por lo tanto el MERCOSUR tuvo un impacto positivo en lo que respecta al comercio exterior paraguayo, específicamente las aduanas paraguayas, lo cual, el impacto puede ser visto a partir de desde una perspectiva neoliberal comenzada en los años noventa, abriendo paso al regionalismo abierto con la firma del Tratado de Asunción en 1991, que buscaba dialogar no sólo con los países del bloque sino con las demás potencias en el marco de un nuevo tipo de globalización, que incluía los servicios de la tecnología e información y el aumento del flujo de capital financiero en territorio nacional, siendo éste de carácter abiertamente comercial. Con este resultado inesperado podemos obtener una pregunta para una posible investigación futura, ver el posible impacto positivo del MERCOSUR en el comercio exterior paraguayo desde una perspectiva de los gobiernos progresistas, teniendo en cuenta cuestiones más profundas como el ámbito social, la seguridad y bienestar nacional y una mayor integración sudamericana.

Asimismo, Paraguay como Ciudad del Este se encuentra integrada en un área de libre comercio, sumergido en una economía que vive de reexportación, primeramente siendo el principal importador de productos del país para luego ser reexportados a los principales mercados de la región; Brasil y Argentina. Otorgando a las aduanas un papel clave en la facilitación y regulación del comercio. Aquí cabe destacar que las aduanas que más recaudan están

concentradas en las fronteras con Brasil y Argentina caracterizados por la producción de la zona, al Brasil ocurre mayoritariamente reexportaciones envueltas al agronegocio y en Argentina las reexportaciones son dadas para el comercio agrícola y vacuno.

En este sentido la aduana de Ciudad del Este siendo la tercera mayor zona franca del mundo juega un papel importante para la distribución de productos a los mercados vecinos, proporcionando agroquímicos, maquinarias, semillas y carne vacuna, el cual es mucho más conveniente para los países vecinos importar de Paraguay que comprar directamente de Estados Unidos o China. Entonces es imposible decir que no existe una complementariedad económica entre estos tres países y que el MERCOSUR no funciona.

Por último podemos finalizar diciendo que la ley del Nuevo Código Aduanero en Paraguay, caracterizó a la Dirección Nacional de Aduanas como una institución encargada para la fiscalización aduanera dentro del territorio paraguayo, con los datos específicos sobre las recaudaciones de las administraciones de las aduanas en Ciudad del Este y la cantidad de exportaciones e importaciones del Paraguay vemos que la misma no tiene el monopolio de todas las administraciones aduaneras, por lo tanto las aduanas al ser en su mayoría de empresas privadas ellas acaban funcionando como facilitador del comercio para las empresas privadas, lo que significa que el Estado pierde el control sobre la fiscalización del mismo, enriqueciendo a dichas empresas.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ACOSTA, Felipe. **Trámites y documentos en materia aduanera. Ediciones Fiscales ISEF.** México: 2000

ALADI. **Prospectiva de la facilitación aduanera en los países miembros de la ALADI: un escenario posible:** 2006

ALADI. **Comercio Intrarregional de Paraguay: Características y perspectivas:** Uruguay, Montevideo: 2013

ALBORTA, Patricia. **Banco de Desarrollo de América Latina. El comercio exterior paraguayo.** 2012

ALVINO DA SILVA, Micael. **Breve História de Foz do Iguaçu.** Brasil, Foz do Iguaçu: 2014

ALMACENES GENERALES S.A. Disponible en:  
<<http://algesa.com.py/laempresa.php>> Accesado en: 20 de setiembre. 2015

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE NAVEGACIÓN Y PUERTOS. Disponible en:  
<<http://www.annp.gov.py/>> Accesado en: 20 de setiembre. 2015

ANABALÓN, Carlos. **Apuntes de clases para cursos iberoamericanos de derecho aduanero.** México: 1993

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN. Disponible en:  
<<http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>> Accesado en: 20 de setiembre. 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, **Departamento de países del Cono Sur, Diagnostico de crecimiento de Paraguay.** Paraguay: 2014

BANCO MUNDIAL. **Desafíos Comerciales en Paraguay como País Mediterráneo: Un Diagnóstico del Crecimiento de las Exportaciones, Competitividad y MERCOSUR.** 2009

BARAHONA, Juan Carlos y ROMERO, Engelbert, **Proyecto de Modernización Aduanera: El proceso, sus logros y acciones pendientes:** 1999

BELTRAN, Daniel, FLORES, Ana Laura, GONZALEZ, Wendy, SANDOVAL, Susana, VILLARREAL, Lucila. **La aduana, despacho aduanero y procedimientos de importación.** México, Distrito Federal: 2007

BOGADO, Raúl D. **Nomenclatura Arancelaria.** Paraguay: 2009

BORDA, Dionisio, **Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas:** Chile, Santiago de Chile: 2006

BORDA, Dionisio. **Paraguay: Crecimiento y progreso social:** Paraguay, Asunción: 2009



BREUER, Luis. **MERCOSUR: La perspectiva de un país pequeño. El caso de Paraguay.** s/f

CAACUPE-MÍ PRIVATE PORT. Disponible en: <<http://www.caacupe-miport.com/>>  
Accesado en: 20 de setiembre. 2015

CADEP, **Estado y Economía en Paraguay. 1870-2010.** Paraguay, Asunción: 2011

CARVAJAL, Máximo. **Derecho Aduanero. Décima Primera Edición, Editorial Porrúa.** México: 2002

CENTRO DE IMPORTADORES DE PARAGUAY. **Informe de Comercio Exterior del Paraguay:** Enero a Diciembre: 2013-2014. Disponible en: <[www.cip.org.py](http://www.cip.org.py)>  
Accesado: 05 Noviembre de 2015.

CERVERA, Rafael, **Curso de Comercio Internacional. Madrid: Universidad Complutense.** (Sin fecha)

CÓDIGO ADUANERO. **Poder Legislativo. Ley N° 1.173/85.** Disponible en: <[http://www.vue.org.py/resoluciones/aduana/8Ley\\_N\\_1173\\_85\\_Codigo\\_Aduanero.pdf](http://www.vue.org.py/resoluciones/aduana/8Ley_N_1173_85_Codigo_Aduanero.pdf)> Accesado en: 30 de junio. 2015

CÓDIGO ADUANERO. **Poder legislativo. Ley N° 2422.** Paraguay: 2004.  
Disponible en:  
<<http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/codigo%20aduanero.pdf>> Accesado en: 30 de junio. 2015

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Examen presupuestal, Ejercicio Fiscal 2006. Dirección Nacional de Aduanas (DNA).** Paraguay, Asunción. 2007

DESPACHANTE DE ADUANAS PARAGUAY. **Puestos de aduanas del Paraguay** Disponible en:  
<<https://serviciosaaduanerosycomerciales.wordpress.com/puestos-de-aduanas-del-pais/>> Accesado en: 20 de setiembre. 2015

DIAS, Emerson de Paulo, **Conceito de Gestão e Administração. Uma revisão crítica:** 2002

DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. **Historia de la Aduana.** Disponible en: <<http://www.aduana.gov.py/direccion-nacional-aduana.html>> Accesado en: 15 de junio. 2015

DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. **Sistema de Gestión de Calidad.** Disponible en: <<http://www.aduana.gov.py/Gestion-de-Calidad.html>> Accesado en: 15 de junio. 2015

DIRECCIÓN NACIONAL DE AERONÁUTICA CIVIL. Disponible en: <<http://dinac.gov.py/v2/>> Accesado en: 15 de junio. 2015

GATT. **Disponible en:** <<http://definicion.de/gatt/#ixzz3o0VBEFPn>> Accesado en: 20 de setiembre. 2015

GÓMEZ, María Gabriela. **Diagnóstico de la capacidad de exportación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el municipio Alberto Adriani, Estado Merida.** Venezuela: 2006

HISTORIA DE LA ADUANAS. **Disponible en:** <<http://www.dei.gob.hn/website/?cat=1251>> \_ Accesado en: 20 de mayo. 2015

IZAM, Miguel, **Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente:** Chile, Santiago de Chile: 2001

LOZER, Mariza. **O processo de integração do MERCOSUL: particularidades e atualidades,** Brasil: 2013

MENDONCA, Daniel. **Corrupción y desarrollo:** Paraguay, Asunción: 2013  
Disponible en:<[http://www.portalguarani.com/647\\_daniel\\_mendonca/14207\\_corrupcion\\_un\\_estudio\\_sobre\\_la\\_corrupcion\\_en\\_paraguay\\_daniel\\_mendonca\\_.html](http://www.portalguarani.com/647_daniel_mendonca/14207_corrupcion_un_estudio_sobre_la_corrupcion_en_paraguay_daniel_mendonca_.html)> Accesado en: 21 de agosto. 2015

MERCADO COMÚN DEL SUR. **Disponible en:** <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>> Accesado en: 20 de setiembre. 2015

MORENO, Percy, **La gestión aduanera en el Puerto del Callao como instrumento de facilitación del comercio: (Perú 1995-2006):** Perú, Lima: 2008

OSORIO, Cristobal, **Diccionario de Comercio Internacional:** México, Grupo Editorial Iberoamericana: 1995

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2005). **Examen de Políticas Comerciales: Paraguay. Informe de la Secretaría, WT/TPR/S/245.** s/f

PILCO, Percy Jorge. **La gestión aduanera en el Puerto del Callao como instrumento de facilitación del comercio: Perú 1995-2006.** Perú: 2008

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. **O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana.** A importância essencial da América do Sul, 2008

PUERTO FÉNIX. **Disponible en:** <<http://www.puertofenix.com.py/>> Accesado en: 20 de setiembre. 2015

RABOSSA, Fernando. **Made In Paraguai. Notas sobre la producción de Ciudad del Este. Revista Eletónica del IDAES,** V.6, 2010. Buenos Aires.  
Disponible en: <<http://unbral.nuvem.ufrgs.br/base/files/original/6862230ff942fa2b798b2a85e6f521df.pdf>> \_ Accesado en: 15 de noviembre. 2014

RABOSSA, Fernando. **Como pensamos a Tríplice Fronteira? In: Lorenzo Macagno, Silvia Montenegro e Verónica Giménez Belivau (orgs.) A Tríplice**

***Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais.*** Brasil, Curitiba: 2011, p. 39-61

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Unión Aduanera, Disponible en: <[http://rae/unión\\_aduanera](http://rae/unión_aduanera)> Accesado en: 21 de agosto 2015

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Disponible en: <<http://rae/reexportacion>> Accesado en: 21 de agosto 2015

REYES, Martín. **El trámite aduanero dentro de la modernización aduanera mexicana.** México: 2003

ROJAS, Luis. **La década del 70. La economía durante el Stronismo.** Paraguay, Asunción: 2014. Disponible en: <[http://www.portalquarani.com/2248\\_luis\\_rojas\\_villagra/23299\\_la\\_decada\\_del\\_70\\_la\\_economia\\_durante\\_el\\_stronismo\\_por\\_luis\\_rojas\\_villagra.html](http://www.portalquarani.com/2248_luis_rojas_villagra/23299_la_decada_del_70_la_economia_durante_el_stronismo_por_luis_rojas_villagra.html)> Accesado en: 21 de agosto. 2015

ROSALES, R. (2001). **La asociatividad como estrategia del fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe, en Pymes, escenario de oportunidades del siglo XXI.** México: 2001

ROSEIRA, Antonio, **Foz do Iguazu: Cidade Rede Sul-Americana:** Brasil, São Paulo: 2006

SERVICIOS ADUANEROS Y COMERCIALES. Disponible en: <<https://serviciosaduanerosycomerciales.wordpress.com/puestos-de-aduanas-del-pais/>> Accesado en: 20 de setiembre. 2015

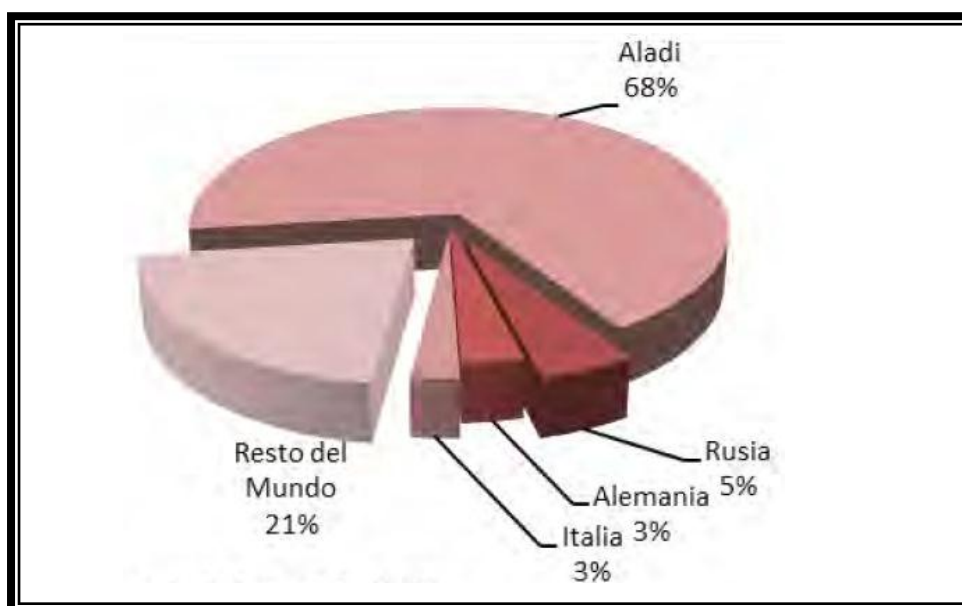
SERVÍN, María Belén. **Facilitando el Comercio entre el Paraguay y la Unión Europea.** s/f

TABEL, Alberto. **Código Aduanero Mercosur (CAM).** Paraguay, Asunción: 2011

TIPOS DE ADUANAS. Disponible en: <<http://www.tipos.co/tipos-de-aduana/>> Accesado en: 22 de mayo. 2015

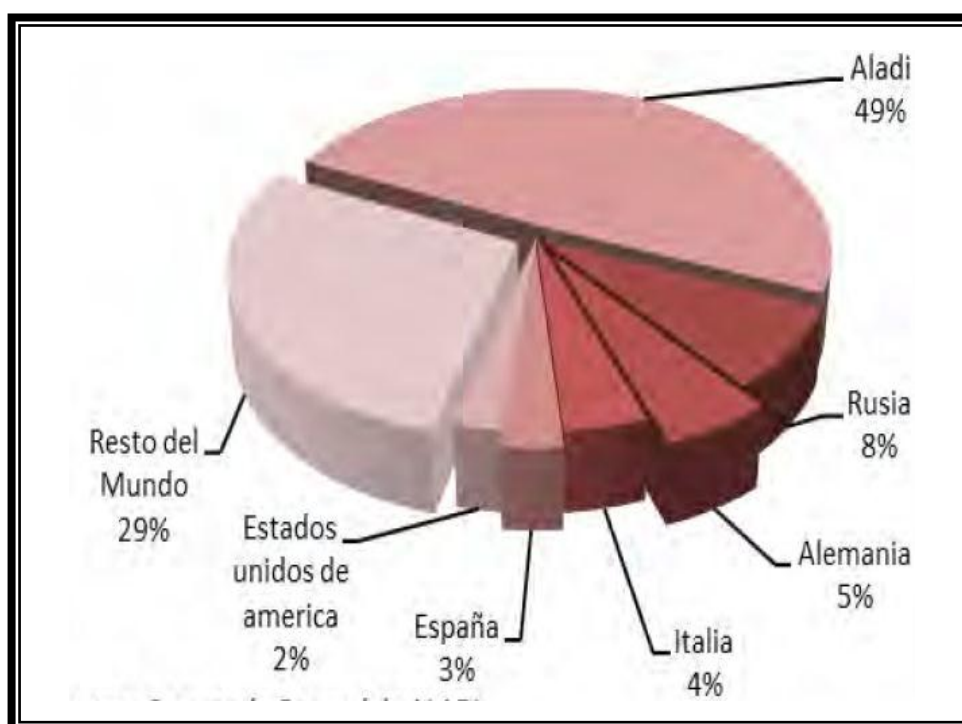
UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Disponible en: <<http://www.unasursg.org/es/quienes-somos>> Accesado en: 22 de mayo. 2015

## ANEXOS



**Anexo 1:** Principales destinos de exportación del Paraguay 2002-2012

**Fuente:** ALADI, 2013:21



**Anexo 2:** Principales destinos de las exportaciones totales de Paraguay, sin energía eléctrica 2002-2012

**Fuente:** ALADI, 2013:21



RECAUDACION CIUDAD DEL ESTE POR MESES EN GUARANIES ACTUALIZADOS HASTA LA FECHA: 2015-10-09 19:55:44							
	MESES	RECAUDACION 2004	ACUM.2004	RECAUDACION 2003	ACUM.2003	DIFERENCIA	ACUM.DIF.
01	ENERO	24.032.034.829	24.032.034.829	18.922.584.905	18.922.584.905	5.109.449.924	5.109.449.924
02	FEBRERO	21.966.480.873	45.998.494.902	21.374.174.348	40.296.759.253	5.624.320.554	9.704.689.178
03	MARZO	31.189.639.506	77.188.124.408	21.306.276.815	61.603.036.068	5.881.847.593	15.586.538.771
04	ABRIL	25.387.339.462	102.545.463.870	20.761.187.137	82.364.193.205	4.596.182.325	20.181.720.665
05	MAYO	32.764.778.257	135.310.242.127	25.364.305.543	107.728.498.548	7.400.472.914	27.581.743.579
06	JUNIO	29.909.363.190	165.219.605.317	24.539.188.123	132.267.686.671	5.370.175.067	32.951.918.646
07	JULIO	32.694.933.772	197.914.539.089	33.243.207.066	165.510.893.737	-5.488.263.594	32.403.645.352
08	AGOSTO	30.323.697.478	228.238.236.567	26.674.380.634	192.185.274.371	3.649.316.844	36.052.962.196
09	SEPTIEMBRE	35.171.388.456	263.409.595.023	33.689.867.883	225.875.142.224	1.451.490.603	37.504.452.799
10	OCTUBRE	31.356.082.891	294.765.647.914	35.741.730.903	261.616.873.127	-3.385.678.012	34.148.774.787
11	NOVIEMBRE	26.307.664.878	321.073.312.792	21.891.780.373	283.508.623.400	4.415.914.505	38.564.689.292
12	DICIEMBRE	29.228.152.476	351.301.465.268	26.189.110.499	309.697.733.999	3.639.041.977	41.603.731.269
	TOTALES	351.301.465.268		309.697.733.999		41.603.731.269	
RECAUDACION CIUDAD DEL ESTE POR MESES EN GUARANIES ACTUALIZADOS HASTA LA FECHA: 2015-10-09 19:55:44							
	MESES	RECAUDACION 2006	ACUM.2006	RECAUDACION 2005	ACUM.2005	DIFERENCIA	ACUM.DIF.
01	ENERO	19.872.447.757	19.872.447.757	21.905.391.586	21.905.391.586	-2.032.943.829	-2.032.943.829
02	FEBRERO	22.488.097.486	42.360.545.243	27.447.078.716	49.352.470.302	-4.986.525.259	-6.991.925.089
03	MARZO	21.930.997.111	64.291.542.354	24.403.134.548	73.755.604.850	-2.472.137.437	-9.464.062.496
04	ABRIL	20.296.648.005	84.588.190.359	27.477.131.412	101.232.736.262	-7.189.433.407	-16.644.545.903
05	MAYO	20.622.128.536	105.210.318.895	26.489.397.772	127.722.134.034	-5.887.269.236	-22.511.916.139
06	JUNIO	15.275.823.847	120.486.142.742	24.738.212.759	152.460.346.793	-9.462.388.912	-31.974.204.051
07	JULIO	25.665.690.573	146.141.833.315	25.882.665.254	178.343.012.047	-126.974.681	-32.201.178.732
08	AGOSTO	28.665.573.570	174.807.406.885	32.485.843.088	210.828.854.135	-3.678.268.518	-36.021.447.250
09	SEPTIEMBRE	24.609.292.147	199.416.699.032	34.488.759.146	245.317.613.281	-9.879.465.999	-45.900.914.249
10	OCTUBRE	25.818.672.891	225.235.371.923	27.321.383.360	272.639.066.641	-1.802.688.769	-47.403.595.018
11	NOVIEMBRE	22.847.294.683	248.082.666.306	25.450.295.244	298.089.261.885	-2.603.000.561	-50.006.595.879
12	DICIEMBRE	24.382.268.815	272.464.935.121	26.866.927.114	324.956.188.999	-2.484.653.299	-52.491.253.878
	TOTALES	272.464.935.121		324.956.188.999		-52.491.253.878	
RECAUDACION CIUDAD DEL ESTE POR MESES EN GUARANIES ACTUALIZADOS HASTA LA FECHA: 2015-10-09 19:55:44							
	MESES	RECAUDACION 2010	ACUM.2010	RECAUDACION 2009	ACUM.2009	DIFERENCIA	ACUM.DIF.
01	ENERO	36.454.944.740	36.454.944.740	18.732.442.790	18.732.442.790	17.722.501.950	17.722.501.950
02	FEBRERO	41.697.747.655	78.152.692.395	17.545.360.317	36.277.803.107	23.857.387.338	41.574.889.288
03	MARZO	53.975.276.511	132.127.968.906	31.225.308.066	67.503.111.173	22.749.968.445	64.324.857.733
04	ABRIL	44.004.138.728	176.132.107.634	26.683.791.223	94.186.902.396	17.310.387.505	81.635.245.238
05	MAYO	45.937.341.920	222.069.449.554	28.691.970.124	122.878.832.520	17.245.371.796	98.880.617.034
06	JUNIO	48.163.379.349	270.232.828.903	32.072.475.636	154.951.308.156	16.095.903.713	114.976.520.747
07	JULIO	55.823.115.729	326.061.044.632	37.455.837.628	192.417.146.784	18.367.375.301	133.343.898.048
08	AGOSTO	61.799.981.429	387.861.026.061	38.001.396.915	230.718.542.699	23.793.594.814	157.142.483.362
09	SEPTIEMBRE	52.592.638.664	440.453.664.725	40.439.257.984	271.157.800.683	12.153.356.680	169.295.964.042
10	OCTUBRE	52.880.507.114	493.334.171.839	42.538.798.845	313.696.599.528	10.541.708.269	179.837.572.311
11	NOVIEMBRE	61.745.634.497	555.079.806.336	42.569.013.376	356.265.612.904	19.176.621.121	198.814.193.432
12	DICIEMBRE	51.277.687.894	606.357.494.230	43.630.764.061	404.296.376.965	3.246.923.833	202.061.117.265
	TOTALES	606.357.494.230		404.296.376.965		202.061.117.265	
RECAUDACION CIUDAD DEL ESTE POR MESES EN GUARANIES ACTUALIZADOS HASTA LA FECHA: 2015-10-09 19:55:44							
	MESES	RECAUDACION 2008	ACUM.2008	RECAUDACION 2007	ACUM.2007	DIFERENCIA	ACUM.DIF.
01	ENERO	37.351.711.892	37.351.711.892	21.886.529.250	21.886.529.250	5.465.182.642	5.465.182.642
02	FEBRERO	35.499.017.600	72.850.729.492	21.337.753.132	43.224.281.382	14.513.265.468	19.638.448.110
03	MARZO	26.093.341.900	98.944.071.392	26.935.799.483	70.160.080.865	-3.442.457.833	18.783.990.272
04	ABRIL	20.010.719.990	118.954.791.382	26.748.470.191	96.905.551.056	-6.734.760.201	12.049.240.326
05	MAYO	34.959.396.797	153.914.188.179	32.176.431.330	129.081.982.386	2.782.965.467	14.832.265.793
06	JUNIO	30.769.401.253	184.683.589.432	29.547.958.180	158.629.970.566	1.221.413.073	16.053.618.866
07	JULIO	35.367.373.461	220.050.962.893	33.024.028.017	191.653.998.583	2.343.345.444	18.396.964.310
08	AGOSTO	31.174.647.705	251.225.610.598	30.454.016.299	222.108.014.882	720.631.406	19.117.595.716
09	SEPTIEMBRE	29.742.983.896	280.968.594.494	25.701.459.372	247.809.474.254	4.041.824.254	23.159.120.210
10	OCTUBRE	34.974.112.204	315.942.706.698	34.054.986.279	281.864.460.533	919.125.925	24.078.246.165
11	NOVIEMBRE	26.889.791.727	342.832.498.425	27.919.272.919	309.783.733.452	-1.025.481.192	23.045.764.973
12	DICIEMBRE	29.477.103.460	372.309.601.885	28.776.473.981	338.560.207.433	700.629.479	23.749.394.452
	TOTALES	362.309.601.885		338.560.207.433		23.749.394.452	
RECAUDACION CIUDAD DEL ESTE POR MESES EN GUARANIES ACTUALIZADOS HASTA LA FECHA: 2015-10-09 19:55:44							
	MESES	RECAUDACION 2012	ACUM.2012	RECAUDACION 2011	ACUM.2011	DIFERENCIA	ACUM.DIF.
01	ENERO	50.046.604.541	50.046.604.541	45.244.439.114	45.244.439.114	4.802.165.427	4.802.165.427
02	FEBRERO	40.184.464.510	90.231.069.051	45.855.316.029	91.099.755.143	-5.674.851.519	-568.686.092
03	MARZO	46.166.848.045	136.397.917.096	49.852.955.980	140.952.711.123	-4.686.107.935	-1.554.794.027
04	ABRIL	44.964.934.754	181.362.851.850	47.435.918.060	188.388.629.173	-2.470.983.296	-8.025.777.323
05	MAYO	49.329.041.323	230.691.893.173	60.094.589.232	248.483.215.405	-10.768.547.909	-18.791.325.232
06	JUNIO	40.879.453.069	271.571.346.242	62.486.282.036	310.969.500.441	-21.906.828.967	-40.698.154.199
07	JULIO	40.638.465.653	312.209.811.895	57.382.233.880	368.351.734.321	-16.743.768.227	-57.441.922.426
08	AGOSTO	56.400.405.123	368.610.217.018	55.610.873.171	423.962.607.492	889.331.952	-56.852.090.474
09	SEPTIEMBRE	48.606.245.268	417.216.462.286	58.438.246.824	482.300.854.016	-9.332.001.256	-66.384.091.700
10	OCTUBRE	63.585.994.758	480.802.457.044	63.793.819.937	546.094.673.953	-207.825.179	-66.591.916.809
11	NOVIEMBRE	61.375.094.226	542.177.551.270	69.368.909.462	615.463.583.415	-7.993.815.236	-74.585.732.145
12	DICIEMBRE	58.219.278.398	599.096.829.668	57.532.585.002	672.996.168.417	686.383.396	-73.899.338.749
	TOTALES	599.096.829.668		672.996.168.417		-73.899.338.749	

### Anexo 3: Recaudación total (Gs) de todas las Aduanas ubicadas en Ciudad del Este 2003-2012

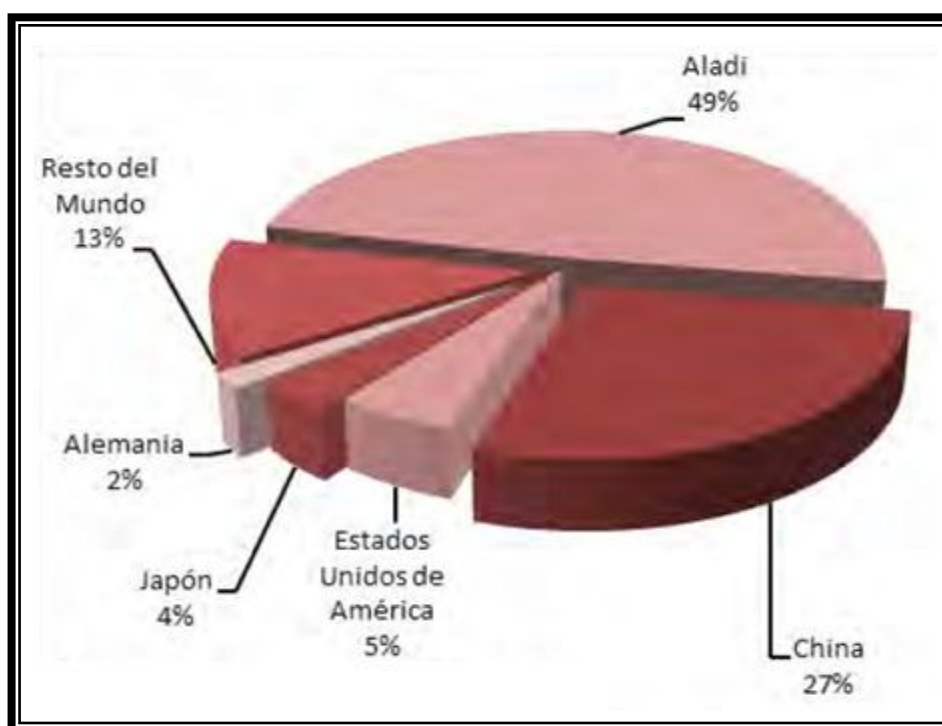
Fuente: Dirección Nacional de la Aduana, 2015:s/p



Aduana	Propiedad	Administrador	Fecha de Ingreso
Aduana de CDE (Puente)	ANNP	Elio Cabral González	22/11/04
Aduana de Pedro Juan Caballero	ANNP	Sisinio Zaracho L.	15/06/05
		Carlos Kuster Guerrero	13/06/06
Aduana de Salto del Guairá	ANNP	Enrique Casaccia F.	13/02/04
Aduana del Aeropuerto Silvio Pettirossi Luque	DINAC	Víctor Soler Presentado	13/09/04
		Blas Agüero De León	12/04/06
Aduana de Pilar	Ministerio de Hacienda	Tomas Valdez Castillo	17/02/02
Aduana de Villeta	ANNP	Aníbal Machuca Benítez	13/09/04
		Víctor Soler Presentado	12/04/06
Aduana de Falcón	ANNP	Victoriano Barga Bernal	13/09/04
Aduana de Itá Enramada	ANNP	Gladis Brugada de Soler	13/09/04
		José A. Ortiz Báez	30/09/06
Aduana de Encarnación	Ministerio de Hacienda	Roberto Lovera Duarte	13/09/04
Aduana de Concepción	ANNP	Epifanio Ferrari Solian	27/10/04
Aduana de Aeropuerto Guaraní Ciudad del Este	DINAC	Justo Pastor Gavilán Cardús	
		José A. Ortiz Báez	12/04/06
		José Segovia Flores	17/08/06
Aduana de Mcal. Estigarribia	Ministerio de Hacienda	José Félix Mendencia Zarza	13/09/04
Aduana Sistema Informático SOFIA	Ministerio de Hacienda	Oscar Sandoval Mendoza	28/02/05
Puertos y Almacenes Generales S.A. (PAKSA)	Kanonnikoff S.A.	Arnulfo Delgado Fariña	15/06/05
Terminal de Contenedores Chaco-í	ANNP	José Ortiz Báez	07/02/05
		Blas Agüero De León	03/03/06
		Justo Gavilán Cardús	12/04/06
Aduana de Puerto Caacupemí	San Francisco S.A.C.I.A.E.I.	Jorge González A.	03/02/05
Terminales Portuarias SA	Terminales Portuarias S.A.	Juan Carlos Amarilla	13/09/04
		Gladis Brugada de Soler	30/09/06
Terminal de Cargas Km. 12 Ruta VII. Ciudad del Este	Terminal de Cargas S.A.	Blas Agüero De León	26/09/05
		José Ortiz Báez	03/03/06
		Aníbal Machuca Benítez	12/04/06
Aduana de Zona Franca Trans. Trade SA Ciudad del Este	Trans Trade S.A.	José Duré Escobar	21/07/05
Aduana de Zona Franca Global Km. 4,5 Ciudad del Este	Global S.A.	José Ojeda Villalba	15/06/05
Aduana de Zona Franca Campestre S.A. Km. 10	Campestre S.A.	Rafael Díaz Delmás	26/09/05
		Miguel Aguilera Dávalos	12/04/06
Aduana de Puertos y Estibajes Fénix Asunción	Puertos y Estibajes S.A.	Carlos Salcedo	27/08/05
		Carlos Amarilla Rojas	03/02/05
Aduana de la Capital	ANNP	Ramón Admén Benítez	03/02/05
Centro de Trámites Aduaneros	ANNP	Alberto Estigarribia Fretes	30/09/06

#### Anexo 4: Oficinas Aduaneras en Territorio Nacional

**Fuente:** Contraloría General de la Republica, 2007:10



**Anexo 5:** Principales destinos de las importaciones de Paraguay 2002-2012

**Fuente:** ALADI, 2013:23

Destino/ Categoría de productos	Alimentos, Bebidas y Tabaco	Materias Primas de Origen Agrícola	Combustibles, Lubricantes y Productos Conexos	Minerales y Metales	Manufacturas	Mercaderías y Operaciones no clasificadas
ALADI	14,41%	1,19%	23,23%	1,40%	59,76%	0,00%
Resto del Mundo	2,47%	0,23%	9,87%	0,12%	87,31%	0,00%
<b>Total general</b>	<b>7,95%</b>	<b>0,67%</b>	<b>16,00%</b>	<b>0,71%</b>	<b>74,67%</b>	<b>0,00%</b>

**Anexo 6:** Principales productos de las importaciones de Paraguay 2002-2012

**Fuente:** ALADI, 2013:24

## REFORMA ADMINISTRATIVA Y ADECUACIÓN FISCAL

La Adecuación Fiscal constituyó una de las iniciativas más importantes del nuevo gobierno para atacar la informalidad de la economía paraguaya, reducir la evasión de impuestos, asegurar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo y volver más equitativo el sistema tributario del país.

La aprobación de la Ley 2421, promulgada el 5 de julio de 2004, representa un avance significativo:

- **Impuesto a la renta de la empresa.** Reduce del 30% al 10% (20% en el 2005 y el 10% en el 2006) la tasa general del impuesto a las ganancias de las actividades industriales, comerciales y de servicios.
- **Impuesto a la renta agropecuaria.** Las grandes explotaciones (> a 300 hectáreas (Ha) en la Región Oriental (RO) y a 1.500 Ha en el Chaco, CH) están sujetas a una tasa de 10% sobre la renta neta; mientras que a las medianas explotaciones (< a 300 Ha y > a 20 Ha para la RO; y < a 1.500 Ha y > a 100 Ha en el CH) se les aplicará una tasa de 2,5% sobre la renta presunta que se calculará sobre la base del índice de productividad. Quedan exoneradas las pequeñas explotaciones agropecuarias de hasta 20 Ha en la RO y de hasta 100 Ha en el CH.
- **Impuesto a la renta del pequeño contribuyente.** Introduce el Impuesto a la renta del pequeño contribuyente con una tasa de 10% que sustituye al Tributo Único (4%) que excluía a las empresas unipersonales de los regímenes del Impuesto a la Renta y del IVA. Aunque la tasa nominal es mayor, la tasa efectiva baja a 3% porque se aplicará, en la modalidad simple, sobre una renta neta presunta igual al 30% del ingreso bruto. Eleva de G. 52 a G. 100 millones anuales (US\$ 18.000) el límite de ingreso para permanecer en el régimen simplificado y permite a las pequeñas empresas deducir todos sus gastos y la totalidad del IVA pagado, a diferencia del régimen anterior.
- **Impuesto a la renta personal.** Este impuesto —permite la deducción de gastos personales y familiares del contribuyente— grava con una tasa de 10% la renta neta de las personas y sociedades simples con ingresos superiores a 10 salarios mínimos mensuales, con 8% la de las personas con ingresos menores de 10 salarios y mayores de 3 salarios mínimos, y exonera a las que tienen ingresos inferiores al equivalente de 3 salarios mínimos. Se comenzará a aplicar en 2006 y el primer año de vigencia se aplicará solamente a las personas cuyos ingresos sean superiores a 10 salarios mínimos mensuales, que irá bajando anualmente hasta llegar a 3 salarios.
- **Patente fiscal transitoria.** Grava por 2 años con una tasa de 2% la tenencia de automóviles de lujo, cuyo valor de importación supere la suma de US\$ 30.000, incluyendo a las personas físicas, personas jurídicas y demás entidades privadas o públicas de cualquier naturaleza.
- **Impuesto al valor agregado.** Extiende la base de contribuyentes del IVA, pero reduce la tasa para los medicamentos y para los artículos esenciales de la canasta familiar y mantiene la exoneración de los productos agropecuarios en estado natural. Extiende el IVA a transacciones comerciales anteriormente exoneradas como: la enajenación y el arrendamiento de inmuebles; la importación de crudo y la comercialización de combustibles derivados del petróleo; la venta de billetes y boletos de juegos y apuestas; y las ventas realizadas y los servicios prestados por las pequeñas empresas. Otorga a los fabricantes de bienes de capital el mismo trato de devolución del IVA que concede a los exportadores.
- **Exenciones.** Elimina una gran cantidad de exoneraciones y exenciones fiscales establecidas en diferentes cuerpos legislativos.

TIPO DE IMPUESTO	Ley Anterior 125/92	Adecuación Fiscal Ley 2421/04
<b>Impuesto a la Renta</b>		
Renta de Act. Comerciales, Industriales o de Servicios	30%	20% - 10%
Renta de Actividades Agropecuarias	0,9%	10%
Renta del Pequeño Contribuyente	4%	3%
Renta de Personas Físicas	0%	10% - 8%
<b>Impuesto al Valor Agregado</b>		
Inmuebles y ciertas prestaciones	0%	5%
Canasta familiar y medicamentos	0% - 10%	5%
General	10%	10%
<b>Impuesto Selectivo al Consumo</b>		
Cigarrillos y tabacos elaborados	7% - 8%	12%
Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	8% - 10%	5% - 10% - 12%
Líquidos alcohólicos (carburantes, etc.)	5% - 10%	10%
Combustibles del petróleo	50%	50%
Perfumes, electrodomésticos, armas, etc.	0%	1% - 5%
<b>Impuestos a los Autos y Documentos</b>		
Transferencias de dinero dentro del país	1%	1,5 por mil
Transferencias de dinero al exterior	1,5%	2 por mil

## Anexo 7: Reforma administrativa y adecuación fiscal

Fuente: BORDA Dionisio, 2006:29



## NUEVO CODIGO ADUANERO

La aprobación de Ley 2422 de la Reforma del "Código Aduanero" el 15 de julio de 2004, pretende aportar cambios relevantes a la gestión de la Dirección Nacional de Aduanas y tiene por objetivo la transparencia en la gestión aduanera, la modernización y profesionalización de la Aduana y facilitar el Comercio Exterior.

Anteriormente, la Dirección de Aduanas dependía del Vice Ministerio de Tributación del Ministerio de Hacienda. Esta ley convierte la Aduana en Dirección Nacional de Aduanas que es un órgano del Estado, de carácter autónomo e investido de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través de la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a recursos humanos el nuevo código prevé la profesionalización del personal dentro de un marco de probidad y transparencia como principios que orientarán el desarrollo de las funciones de la Dirección Nacional de Aduanas, para lo que fueron creados un Código de Ética, un manual de funciones y un nuevo escalafón.

La informatización de todos los servicios aduaneros promoverá la simplificación de procedimientos otorgando facilidades para el uso de la tecnología de la información y contribuirá con la globalización de los procedimientos informáticos a nivel de bloque Mercosur. Con la aplicación de sistemas informáticos, la Dirección Nacional de Aduanas adopta procedimientos y mecanismos que simplifiquen el despacho aduanero.

En el nuevo código se establecer Regímenes Aduaneros renovados y más explícitos, en cuanto a la definición de los destinos aduaneros y la preeminencia de las atribuciones aduaneras en zona primaria; además introduce el Depósito Temporal de mercaderías de importación, en el cual se da mayor énfasis en el depositario definiendo más claramente sus requisitos y obligaciones, y se da mayor facilidad a los depósitos temporales. El Nuevo Código contempla las siguientes modalidades:

- Régimen de depósito aduanero.
- Régimen de admisión temporaria para perfeccionamiento activo.
- Régimen de exportación temporaria para perfeccionamiento pasivo.
- Régimen de transformación bajo control aduanero.

Además, en el presente Código Aduanero se contempla el Derecho de Petición y Consulta donde toda persona que tenga interés legítimo podrá formular peticiones y consultas sobre aspectos vinculados a la aplicación de la legislación aduanera a un régimen, tratamiento, operación aduanera, y toda la información solicitada será proporcionada en forma gratuita.

Los procedimientos de despachos que se incorporaron son los llamados Circuito Verde, Circuito Naranja y Circuito Rojo, que establecen procedimientos de despachos con menos pasos y salidas directas por lo que se refiere a canal verde.

### **Anexo 8: Nuevo Código Aduanero**

**Fuente:** BORDA Dionisio, 2006:31

## PARAGUAY

### IMPORTACIONES POR ZONAS ECONOMICAS

(En miles de Dólares FOB)

ZONA ECONOMICA	2011	2012 *
<b>AMEROSUR</b>	<b>4.387.862,9</b>	<b>4.468.289</b>
Argentina	1.625.384	1.762.494
Brazil	3.072.390	2.590.594
Uruguay	180.096	15.520,1
<b>RESTO DE ALADI**</b>	<b>17.631,8</b>	<b>174.815</b>
Bolivia	23.714	26.428
Chile	143.965	137.746
Colo	1.307	789
Perú	7.381	9.851
<b>CAN</b>	<b>384.600</b>	<b>145.394</b>
Colombia	20.819	19.548
Ecuador	2.202	3.386
Venezuela	361.579	122.460
<b>NAFTA</b>	<b>800.534</b>	<b>1.030.394</b>
Canada	12.913	1.546,2
Estados Unidos de América	607.696	857.898
México	179.925	157.084
<b>UNION EUROPEA***</b>	<b>710.082</b>	<b>697.288</b>
Alemania	207.393	190.958
Austria	13.379	16.242
Bélgica	17.678	26.081
Bulgaria	3.304	1.825
China	0	7
Dinamarca	3.914	5.470
Eslovenia	3.387	3.788
Eslovenia	1.016	3.792
Espana	84.401	83.256
Estonia	299	49,1
Finlandia	20.875	10.580
Francia	81.908	82.873
Grecia	5.629	4.669
Hungría	1.994	1.564
Holanda (Países Bajos)	40.645	55.112
Irlanda	3.661	4.060
Italia	72.052	69.104
Letonia	3,1	0
Lituania	1.969	1.871
Luxemburgo	1.768	3.116
Malta	5	6
Polonia	14.117	9.055
Portugal	23.685	2.104,3
Reino Unido	64.510	90.368
República Checa	3.696	2.963
Rumanía	268	410
Suecia	38.982	48.574
<b>RESTO DE EUROPA</b>	<b>47.588</b>	<b>178.208</b>
<b>SICA</b>	<b>12.171</b>	<b>36.471</b>
<b>CA RICO IM</b>	<b>12.002</b>	<b>129</b>
<b>RESTO DEL CARIBE</b>	<b>348</b>	<b>99</b>
<b>SACU</b>	<b>4.026</b>	<b>4.560</b>
<b>EPF A</b>	<b>88.584</b>	<b>62.710</b>
<b>CPLP</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>COG</b>	<b>9.571</b>	<b>3.796</b>
<b>CER</b>	<b>2.971</b>	<b>4.344</b>
<b>ASIA</b>	<b>4.372.898</b>	<b>3.923.535</b>
<b>AFRICA</b>	<b>16.430</b>	<b>16.293</b>
<b>RESTO DEL MUNDO</b>	<b>3.221,1</b>	<b>10.072</b>
<b>TOTAL</b>	<b>11.548.943</b>	<b>10.756.391</b>

**Anexo 9:** Paraguay importaciones por zonas económicas 2011-2012.  
Editada por Autor.

**Fuente:** Centro de Importadores de Paraguay –Informe de Comercio Exterior del Paraguay 2013-2014.

## PARAGUAY

### EXPORTACIONES POR ZONAS ECONOMICAS

(En miles de Dólares FOB)

ZONAS ECONOMICAS	2011	2012*
<b>MERCOSUR</b>	<b>3.276.184</b>	<b>3.537.090</b>
Argentina	682.131	587.144
Brasil	2.500.103	2.850.332
Uruguay	83.950	99.614
<b>RESTO DE ALADI**</b>	<b>817.807</b>	<b>444.797</b>
Bolivia	55.660	89.078
Chile	341.428	191.454
Cuba	306	584
Perú	215.407	163.177
<b>CAN</b>	<b>214.362</b>	<b>120.989</b>
Colombia	74.874	48.700
Ecuador	31.641	11.767
Venezuela	107.847	60.523
<b>NAFTA</b>	<b>203.388</b>	<b>236.508</b>
Canadá	3.023	4.160
Estados Unidos de América	109.682	142.981
México	90.683	89.366
<b>UNION EUROPEA***</b>	<b>1.538.809</b>	<b>1.062.027</b>
Alemania	274.978	424.107
Austria	986	932
Bélgica	23.426	16.064
Bulgaria	61	9
Chipre	259	0
Dinamarca	7.978	99
Eslovaquia	60	0
Eslovenia	214	71
España	242.821	181.347
Estonia	0	0
Finlandia	262	0
Francia	80.947	10.000
Grecia	50.273	67.816
Hungría	36	3
Irlanda	1.908	42
Italia	330.908	235.691
Letonia	17	0
Lituania	22.865	0
Luxemburgo	2	0
Malta	33	8
Holanda (Países Bajos)	97.166	38.457
Polonia	10.351	7.438
Portugal	71.742	58.903
Reino Unido	4.957	8.838
República Checa	377	33
Rumania	2.430	16
Suecia	3.731	2.031
<b>RESTO DE EUROPA</b>	<b>613.081</b>	<b>811.080</b>
<b>SICA</b>	<b>16.050</b>	<b>56.223</b>
<b>CARICOM</b>	<b>3.241</b>	<b>3.848</b>
<b>RESTO DEL CARIBE</b>	<b>44.408</b>	<b>67.964</b>
<b>SACU</b>	<b>7.867</b>	<b>7.782</b>
<b>EF-IA</b>	<b>17.347</b>	<b>10.671</b>
<b>CPLP</b>	<b>70.959</b>	<b>38.304</b>
<b>CCG</b>	<b>78.720</b>	<b>81.552</b>
<b>CER</b>	<b>407</b>	<b>722</b>
<b>ASIA</b>	<b>721.177</b>	<b>548.674</b>
<b>AFRICA</b>	<b>184.625</b>	<b>157.039</b>
<b>RESTO DEL MUNDO</b>	<b>23.016</b>	<b>99.111</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7.776.412</b>	<b>7.283.874</b>

**Anexo 10:** Paraguay importaciones por zonas económicas 2011-2012.

Editada por Autor.

**Fuente:** Centro de Importadores de Paraguay –Informe de Comercio Exterior del Paraguay 2013-2014.